

Pubblicato il 18/11/2021

N. 11920/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01471/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1471 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Alberto Efrati, Giovanni Montori, Angelino Fiorenza, Rocco Buta, Rinaldo Vinci, Enrico Pilo, Giovanni Pratillo, Mario Manzone, Tommaso Colacchi, Augusto Manzone, Roberto Sonnino, Giorgio Terracina, Roberto Sonnino, Marco Di Segni e Angelo Sed, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Ippoliti, con domicilio digitale in atti;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

nei confronti

Associazione Earth, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmine Laurenzano, con domicilio digitale in atti;

per l'annullamento

quanto ricorso introduttivo

- della Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 132/2020 del 21 dicembre 2020 pubblicata dal 22 dicembre 2020 al 5 gennaio 2021 sull' Albo Pretorio, “Regolamento Capitolino per la gestione del trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale nel territorio di Roma Capitale”;

- della deliberazione di Giunta Capitolina n. 13/2021 pubblicata sull'Albo Pretorio in data 5 febbraio 2021 e dichiarata immediatamente eseguibile, “*Approvazione dei tratti idonei e delle tariffe inerenti il trasporto pubblico non di linea effettuato con veicoli a trazione animale all'interno dei Parchi di Roma Capitale*”;
 - della nota QG 22485/2020 del Dipartimento Mobilità e Trasporti, menzionata nella d.G.C. n. 13/2021 e non comunicata, che modifica le tariffe in vigore;
 - ove occorrer possa, del verbale dell'incontro del 15 maggio 2018 presso le Commissioni capitoline permanenti IV Ambiente e III Mobilità, dei pareri dei Municipi alla deliberazione di Giunta Capitolina, menzionati nella delibera di Giunta e non allegati;
 - nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ai provvedimenti impugnati che possa interpretarsi ostativo ai ricorrenti;
- quanto al primo ricorso per motivi aggiunti
- della determinazione dirigenziale QG/129/2021 del 10 febbraio 2021 del Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale, recante “*approvazione della graduatoria, per l'assegnazione dei tratti idonei al trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale nel territorio di Roma Capitale, ai sensi del comma 4 dell'art. 6 del Regolamento Capitolino, deliberato con provvedimento dell'Assemblea Capitolina n.132/2020*”;
 - dei relativi allegato A (graduatoria) e allegato B (modulo) a tale provvedimento;
 - nonché di ogni altro atto connesso e non conosciuto ostativo ai ricorrenti;
- quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti
- della determinazione dirigenziale prot. QG/327/2021 del 29 marzo 2021, recante la definitiva “*assegnazione dei tratti idonei al trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale nel territorio di Roma Capitale, ai sensi del comma 4 dell'art. 6 del Regolamento Capitolino deliberato con provvedimento dell'Assemblea Capitolina n.132/2020. – Approvazione graduatoria*”, conosciuta in data 17 aprile 2021;
 - dell'allegato A alla suddetta determinazione dirigenziale del 29 marzo 2021, conosciuta in data 17 aprile 2021;
 - nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ai provvedimenti impugnati che possa interpretarsi ostativo ai ricorrenti;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Associazione Earth;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il presente gravame, i ricorrenti - tutti titolari di licenza per l'esercizio nel territorio di Roma Capitale del servizio di trasporto pubblico mediante carrozze a cavallo (c.d. "botticelle") – impugnano la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 132/2020 del 21 dicembre 2020, recante il "*Regolamento Capitolino per la gestione del trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale*" (di seguito anche semplicemente "Regolamento"), sostenendo che l'amministrazione comunale, peraltro "*travalicando i confini dei limiti prefissati dal Legislatore nazionale e regionale*", avrebbe radicalmente modificato la relativa previgente disciplina "*senza alcuna istruttoria e motivazione a monte*", nel "*palese intento*" di indurre la categoria dei ricorrenti medesimi ad abbandonare la loro professione, assoggettandoli ad una serie di arbitrarie e gravose prescrizioni ed imponendo loro limiti e luoghi di esercizio dell'attività, modificando orari, percorsi, aree, razza dei cavalli, numero degli stessi, caratteristiche del veicolo.

Contestano, in particolare, i vetturini l'art. 6 del Regolamento, che prescrive come il servizio in questione possa essere svolto nel territorio di Roma Capitale "*esclusivamente all'interno dei parchi pubblici e delle ville storiche*" - poi in concreto individuati con deliberazione della Giunta Capitolina n. 13/2021 (impugnata in sede di successivo ricorso per motivi aggiunti) in Villa Pamphilj, Villa Borghese e Parco degli Acquadotti - nonché solo in specifici e predefiniti "*tratti*" ritenuti idonei e soltanto da parte di un determinato numero di licenze esercitabili in ciascuna area (secondo la graduatoria successivamente approvata il 10 febbraio 2021 con determinazione dirigenziale del Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale, parimenti contestata con motivi aggiunti).

Evidenziano, dunque, i ricorrenti come tale decisione di togliere le botticelle dalle vie e piazze della Capitale, relegandole nei soli parchi, sarebbe contraria all'art. 70 del Codice della Strada, conseguendone un sostanziale svilimento e snaturalizzazione del servizio di cui si discorre, invero in concreto ridotto a mera attività ludico-ricreativa di solo intrattenimento per bambini e famiglie, al pari del servizio, già loro offerto in altre ville pubbliche romane, di passeggio su pony o su calessi trainati da pony.

I ricorrenti lamentano, poi, la manifesta illegittimità di una serie di innovative prescrizioni del Regolamento, relative ai requisiti per la titolarità delle licenze (art. 5), al costo del servizio al cliente (art. 7), alle caratteristiche del veicolo (art. 8), alle forme giuridiche di esercizio del servizio (art. 9), alle collaborazioni familiari (art. 10), alla sostituzione alla guida (art.11), alla sostituzione dei veicoli e dei cavalli (art.12), agli obblighi dei titolari delle licenze (art. 18) e dei viaggiatori (art. 19) e al sistema delle sanzioni (artt. 20 – 23), nonché la "*conclamata erroneità*" delle imposizioni inerenti razza, età, orari, capacità di sopportazione delle temperature (artt. 13 -16),

sottolineando come le relative determinazioni non siano state né precedute da alcuna istruttoria né assistite da un'adeguata motivazione.

Rilevano, infine, i ricorrenti come l'amministrazione comunale, dopo aver introdotto a carico dei vetturini dette più gravose e stringenti previsioni, suggerisca loro una relativa *“via di fuga”*, *“consent(endo), su richiesta dell'intestatario, la conversione della licenza per il trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale, nella licenza per il servizio di trasporto pubblico non di linea con autovettura a motore (taxi), previo possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente”* (art. 24), sottolineando come tale *“esortazione all'esodo ed al cambio della professione”* sia insufficiente ad assicurare un'adeguata tutela degli interessi economici della categoria interessata.

I vetturini chiedono, pertanto, l'annullamento *in parte qua* del Regolamento nonché dei successivi atti con cui Roma Capitale, in attuazione delle relative previsioni regolamentari, ha individuato i parchi e le ville in cui le botticelle potrebbero circolare e, all'interno di tali aree di esercizio, i relativi specifici *“tratti idonei”* percorribili dai veicoli a trazione animale nonché approvato la graduatoria dei titolari delle licenze ippiche per l'assegnazione di dette aree.

2. Si costituiva in giudizio Roma Capitale, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame per omessa notifica ai *“concorrenti operatori del medesimo settore, potenzialmente portatori di interessi confliggenti con quelli degli istanti, e destinati a subire i potenziali effetti pregiudizievoli dell'annullamento di un atto”*, nonché, in ogni caso, la sua infondatezza in ragione della competenza dell'amministrazione capitolina a normare in tema di disciplina dei servizi pubblici non di linea ai sensi dell'art. 1 della l.r. Lazio n. 58/1993, nonché (sostanzialmente) dell'insindacabilità delle contestate determinazioni adottate dalla resistente nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica.

3. Si costituiva in giudizio anche l'associazione EARTH, chiedendo che il ricorso venisse respinto.

4. Seguiva la proposizione di ricorsi per motivi aggiunti avverso le già citate successive deliberazioni emarginate in epigrafe, con cui Roma Capitale, in attuazione delle previsioni del gravato Regolamento, individuava in Villa Pamphilj, Villa Borghese e Parco degli Acquadotti i *“parchi pubblici e ... le ville storiche”* e, all'interno di tali aree, gli specifici *“tratti idonei”* nonché approvava la graduatoria delle licenze esercitabili in ciascuna di esse (in cui tutti i ricorrenti si classificavano in posizione utile), in ragione del loro interesse all'annullamento dell'intera normativa regolamentare e di ogni discendente determinazione, con conseguente riviviscenza della previgente disciplina di libera circolazione delle botticelle anche al di fuori di dette aree.

Il legale di parte ricorrente replicava, inoltre, all'eccezione di inammissibilità formulata da Roma Capitale, tra l'altro evidenziando, in sede di proposizione del

primo ricorso per motivi aggiunti, quanto al (solo) ricorrente Angelo Sed la sopravvenuta carenza di interesse al gravame.

5. La Sezione con ordinanza n. 2819/2021 accoglieva l'istanza cautelare soltanto *“per quanto concerne la rappresentata concreta impossibilità - allo stato - di spostarsi, nel rispetto di quanto prescritto all'art. 15, commi 6 e 7, del contestato regolamento, dai parchi alle rimesse e viceversa, se non disponendo di automezzi che i ricorrenti non possiedono o non sono, a breve, in condizione di acquistare senza aiuti di scopo, al momento inesistenti”*, per l'effetto *“sospendendo, nelle more della definizione della controversia, l'efficacia del regolamento comunale impugnato con circoscritto riferimento alle modalità di raggiungimento delle zone di esercizio e di ritorno dalle stesse, ... (e) consentendo agli esercenti il transito dei veicoli a trazione animale esclusivamente tra l'area rispettivamente assegnata e le attuali stalle”*.

Il Consiglio di Stato, in sede di relativo appello cautelare, con ordinanza n. 3308/2021, *“in riforma dell'ordinanza appellata, accoglie(va) integralmente l'istanza cautelare in primo grado”*, in particolare *“sia in considerazione dell'inscindibilità dell'intero assetto del regolamento impugnato in primo grado ..., che in relazione alla violazione delle chiare prescrizioni dell'art. 70 del Codice della strada”*.

6. Seguiva il deposito di ulteriori memorie e rispettive repliche in cui sia i ricorrenti che Roma Capitale ribadivano le proprie diverse argomentazioni difensive.

All'udienza pubblica del 20 ottobre 2021, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

7. Il gravame deve essere, innanzi tutto, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse per quel che riguarda il (solo) ricorrente Angelo Sed, in ragione della dichiarazione in tal senso resa dallo stesso (per il tramite del proprio legale) in relazione all'essersi costui avvalso (come anche confermato da Roma Capitale) della possibilità di convertire la sua licenza a trazione animale in licenza taxi, ai sensi del citato art. 24 del Regolamento, sicché alcun vantaggio ne potrebbe derivare allo stesso dall'annullamento delle (altre) contestate previsioni dello stesso Regolamento, afferenti ad un servizio che egli ha scelto di non esercitare più.

8. Ciò posto deve essere, invece, disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata in atti dall'amministrazione resistente in relazione all'omessa evocazione in giudizio degli altri vetturini titolari di licenza ippica - che, secondo la prospettazione della Avvocatura Capitolina, potrebbero ricevere un danno dall'annullamento del contestato Regolamento in relazione alla ivi prevista possibilità di conversione di tale licenza in licenza taxi - osservando il Collegio come a ben vedere l'impugnativa proposta dai ricorrenti non si estenda all'intero Regolamento e non riguardi, in particolare, anche detta possibilità di conversione di per sé considerata, che, ben lungi dall'arrecare un pregiudizio alla sfera giuridica della categoria dei vetturini, appare, invero, attribuire loro un'utilità (quanto meno potenziale), consistente nella facoltà di richiedere ed ottenere, *“previo possesso dei requisiti richiesti dalla normativa*

vigente”, la conversione della relativa licenza a trazione animale in licenza taxi, come in concreto avvenuto nel caso dell’iniziale ricorrente Angelo Sed.

Il contenuto dell’art. 24 (rubricato “*Conversione della licenza*”) viene, infatti, impugnato dai ricorrenti non già in assoluto – ipotesi in cui la relativa censura sarebbe stata radicalmente inammissibile per carenza di interesse – bensì espressamente “*contestat(o soltanto) in parte qua per la sua insufficienza a tutelare la categoria dei vetturini*”, ovvero in relazione alla sola sua inidoneità ad assicurare alle botticelle un vantaggio in grado di porre rimedio alle pesanti limitazioni loro contestualmente imposte.

Ebbene, ritiene il Collegio che la consentita possibilità di una migrazione dei vetturini verso la licenza taxi, per come disciplinata nel Regolamento, assurga a previsione del tutto autonoma rispetto alla contestata scelta di relegare le botticelle nei parchi e di introdurre delle nuove e più stringenti condizioni di prestazione del relativo servizio, apparendo la relativa facoltà attribuita agli attuali intestatari alla sola condizione che essi posseggano “*i requisiti richiesti dalla normativa vigente*” per il possesso della licenza taxi.

Nel contesto regolamentare di cui si discorre, l’art. 24, ben lungi dall’atteggiarsi a misura premiale in grado di ristorare le indubitabili ricadute economiche che le innovative limitazioni al servizio arrecano alla categoria dei vetturini, conservi una propria validità ed efficacia a prescindere dalla tenuta delle restanti disposizioni regolamentari, quale norma a sé stante, idonea ad intercettare, attraverso il possibile esodo ad altro sistema di trasporto pubblico non di linea, le esigenze commerciali ed imprenditoriali di taluni operatori.

Ne consegue, pertanto, come l’oggetto della doglianze formulate in giudizio dai ricorrenti sia riferito alle specifiche disposizioni rese oggetto di contestazione e, per il tramite di esse, a tutto il nuovo assetto di regolamentazione del servizio di cui costoro lamentano l’irragionevole radicale trasformazione (requisiti, condizioni, modalità e sanzioni) proprio in ragione di quell’“*inscindibilità*” già apprezzata dal Consiglio di Stato in sede cautelare, alla quale - però - appare sottrarsi, per le ragioni innanzi espresse, il menzionato art. 24.

9. Passando, ora, ad esaminare il merito del gravame, il Collegio ritiene opportuno preliminarmente osservare come, diversamente da quanto sostenuto in ricorso, il contestato Regolamento - al di là della legittimità dello specifico contenuto delle relative previsioni - sia stato legittimamente adottato da Roma Capitale in ossequio al modello di distribuzione delle competenze delineato in materia dal legislatore nazionale nella l. n. 21/1992, recante la “*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*”, volto ad assicurare una considerazione del trasporto pubblico non di linea che, in un’ottica di coordinamento con gli altri strumenti di mobilità presenti sul territorio comunale, ne consenta a livello locale una programmazione razionale ed integrata.

Prevede, infatti, l'art. 4 di detta legge quadro (rubricato "*Competenze regionali*") che "2. *Le regioni, stabiliti i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, delegano agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative di cui al comma 1, al fine anche di realizzare una visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto, nel quadro della programmazione economica e territoriale.*

3. *Nel rispetto delle norme regionali, gli enti locali delegati all'esercizio delle funzioni amministrative di cui al comma 1 disciplinano l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea a mezzo di specifici regolamenti, anche uniformati comprensorialmente per ottenere una maggiore razionalità ed efficienza*".

Il successivo art. 5 (rubricato "*Competenze comunali*") precisa, poi, che "1. *I comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono:*

a) *il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio;*

b) *le modalità per lo svolgimento del servizio;*

c) *i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi;*

d) *i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente*".

Il legislatore nazionale delinea, dunque, un sistema di disciplina del servizio di trasporto non di linea (del quale il servizio a trazione animale costituisce una *species*), che riserva alle regioni l'indicazione dei soli criteri entro i quali ai comuni è, invero, attribuita la potestà a regolamentare le modalità di organizzazione e di svolgimento di tale servizio - ivi compresi i requisiti e le condizioni per l'ottenimento della relative licenze e l'esercizio delle stesse legittimazione nonché le conseguenze derivanti, sul piano dell'efficacia del titolo, dal mancato rispetto delle regole che disciplinano lo svolgimento dell'attività autorizzata - anche ai fini di una sua reale e concreta integrazione con gli altri strumenti di trasporto presenti sul territorio.

A fronte di tali previsioni la Regione Lazio, con la l.r. n. 58/1993, ha poi disciplinato a livello regionale l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi pubblici di trasporto non di linea, espressamente ricomprendendovi anche il servizio taxi ed il servizio di noleggio "*con veicoli a trazione animale*" nonché confermando la delega già prevista a livello di nazionale in favore dei comuni a normare nel dettaglio la materia (in tal senso il relativo art. 1).

Detta allocazione della potestà regolamentare in capo all'ente comunale risulta, inoltre, non solo coerente con il riparto di competenze prefigurato nella l. n. 21/1992 ed invero nella l.r. Lazio n. 58/1993 bensì in linea con quanto previsto all'art. 70 del Codice della strada (d.lgs. n. 285/1992) che proprio con riferimento al servizio "*non di linea*" di cui si discorre - ivi definito, come si vedrà, "*di piazza con veicoli a trazione animale*" - abilita i comuni a "*determinare i tratti e le zone (nell'area comunale) in cui tal(e) servizi(o) è consentit(o)*", nonché a "*destinare speciali aree, delimitate*

e segnalate, per lo stazionamento delle vetture a trazione animale per i servizi di piazza” (comma 1) , poi chiarendo come in sede di relativo “regolamento di esecuzione (siano) determina(ti):

a) i tipi di vettura a trazione animale con le quali può essere esercitato il servizio di piazza;

b) le condizioni ed i requisiti per ottenere la licenza per i servizi di piazza con vetture a trazione animale;

c) le modalità per la revisione, che deve essere eseguita di regola ogni cinque anni;

d) le modalità per il rilascio delle licenze”.

10. Per quanto, dunque, il Regolamento capitolino di cui si discorre non sconti un difetto di potere ed attribuzione, il ricorso deve essere, sotto altri profili, comunque accolto, in ragione dell’illegittimità delle relative previsioni specificamente censurate dai ricorrenti.

Tale conclusione vale, innanzi tutto, per la scelta di Roma Capitale di consentire lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale “esclusivamente all’interno dei parchi pubblici e delle ville storiche” (poi individuati dalla Giunta Capitolina in Villa Borghese, Villa Pamphilij e Parco degli Acquadotti) e all’interno di tali aree solo in determinati “tratti idonei” dei percorsi ivi presenti (anch’essi predefiniti dall’amministrazione), ritenendo il Collegio che l’aver relegato l’esercizio delle relative licenze a tali siti abbia di fatto snaturato, profondamente svilendolo, il servizio sino ad ora reso dalle botticelle in aperta violazione della disciplina di settore.

L’art. 70 del Codice della strada, infatti - per quanto consenta al comune l’assegnazione del servizio ad aree elette del territorio anche attraverso l’individuazione di specifici tratti e zone in cui possa essere svolto - comunque qualifichi tale servizio come “servizio di piazza con veicoli a trazione animale”, con tale locuzione (“di piazza”) chiaramente riferendosi alla connaturale destinazione dello stesso alla circolazione all’interno del tessuto urbano.

Tale conclusione trova, inoltre, conferma nelle previsioni della citata legge quadro (l. n. 21/1992) che definisce “autoservizi pubblici non di linea (tra i quali è espressamente compreso anche il servizio di taxi e di noleggio con veicoli a trazione animale) *quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ... (e) che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta*” (art. 1).

Ebbene il legislatore nazionale, nel contemplare anche l’esercizio delle botticelle nell’alveo degli “autoservizi pubblici non di linea”, gli attribuisce, proprio in ragione della circolazione dei veicoli tra le strade e piazze della città, una funzione che è concepita come “complementare e integrativa rispetto al trasporto pubblico di linea” e che in quanto tale, a differenza di quel che accade per tram e autobus, non consente la predefinita

da parte dell'autorità di specifici itinerari, bensì prevede che i relativi percorsi e la loro durata siano stabiliti di volta in volta su richiesta del cliente.

Ne consegue come il servizio erogato dai ricorrenti finisca per perdere, per effetto delle contestate previsioni regolamentari, finanche la sua identità di “*trasporto pubblico non di linea*”, atteggiandosi a semplice servizio ludico - ricreativo, di mero intrattenimento e svago per famiglie, finalizzato a far compiere una breve passeggiata all'interno di taluni parchi e ville, similmente a quanto già accade in altre ville storiche romane (Villa Pamphili, Villa Borghese, Villa Lazzaroni e Parco degli Acquadotti, dove viene offerta, generalmente ai bambini, la possibilità di fare un giro su pony o su calessi trainati da pony), senza alcuna possibilità di raggiungere i - vieppiù non distanti - luoghi di maggiore interesse turistico e culturale della Capitale (tra gli altri, piazza del Popolo, piazza di Spagna, le vie del Tridente, il Colosseo, la Bocca della Verità, il Tempio di Vesta e il Circo Massimo), con ulteriore frustrazione degli interessi a cui espressamente presiede il servizio.

Le relative previsioni di cui agli artt. 3, 4 e 6 devono, dunque, essere annullate, ritenendo il Collegio che i soli parchi pubblici e ville storiche della Capitale, al di là della loro (notevole) estensione, comunque non garantiscano agli operatori esercenti né alla relativa utenza un'adeguata ed idonea quota territoriale di prestazione del servizio che - in ragione della qualificazione che il legislatore dà quale del servizio come “*di piazza*” e “*non di linea*” - non può non interessare almeno parte del tessuto urbano della città e, in particolare, comprendere, attesi gli “*interessi turistici e culturali*” a cui risponde il servizio medesimo, la circolazione tra i più noti siti storici della Capitale secondo itinerari non rigidamente stabiliti, pur sempre compatibilmente con le esigenze pubblicistiche di tutela della sicurezza della circolazione urbana.

11. Manifestamente illegittime appaiono, poi, le altre contestate previsioni del Regolamento con cui Roma Capitale, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, ha ridefinito i requisiti per la titolarità delle licenze (art. 5), il costo del servizio al cliente (art. 7), le caratteristiche del veicolo (art. 8), ridisciplinato le forme giuridiche di esercizio del servizio (art. 9), le collaborazioni familiari (art. 10), la sostituzione alla guida (art.11), la sostituzione dei veicoli e dei cavalli (art.12), introdotto nuove prescrizioni inerenti alla razza ed età dei cavalli adibiti al traino, agli orari di servizio e alla loro capacità di sopportazione delle temperature (artt. 13 -16), previsto gli obblighi dei titolari delle licenze (art. 18) e dei viaggiatori (art. 19) e nonché ripensato il sistema delle sanzioni (artt. 20 – 23), attesa la fondatezza delle censure al riguardo svolte dai ricorrenti in termini di eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione.

Osserva, infatti, il Collegio come l'amministrazione capitolina non abbia in alcun modo evidenziato in atti, né altrimenti ciò emerge dalla documentazione versata in giudizio dalle parti, che le contestate determinazioni siano state assunte da Roma

Capitale all'esito di una specifica istruttoria tecnica, finalizzata alla disamina delle peculiarità del servizio di cui si discorre e delle connesse criticità legate alla circolazione dei relativi veicoli a trazione animale, da cui emerga che la resistente abbia adeguatamente valutato le modalità attraverso le quali garantire ai ricorrenti - compatibilmente con le mutate esigenze di fruizione del territorio - la possibilità di prestare un servizio di trasporto pubblico con veicoli a trazione animale che, pur continuando ad atteggiarsi come effettivamente "*di piazza*" e "*non di linea*", fosse conciliabile con le esigenze pubblicistiche di tutela della sicurezza della circolazione urbana e di salute degli animali, tenendo in dovuta considerazione anche gli interessi economici della categoria dei vetturini.

In assenza di un adeguato *iter* istruttorio e dell'idonea esternazione del percorso logico-motivazionale seguito, il regolamento impugnato così come gli atti prodromici alla sua adozione non consentono di ricostruire quali siano state le valutazioni svolte da Roma Capitale al fine di addivenire al contestato nuovo quadro regolamentare, né se l'amministrazione - nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità che sempre devono informare l'azione amministrativa - abbia considerato, per ciascuno degli aspetti considerati, delle soluzioni alternative che avrebbero consentito di optare per una soluzione che fosse, al contempo, la più soddisfacente per l'interesse pubblico perseguito e la meno onerosa per i destinatari della stessa.

Ne discende, pertanto, l'illegittimità sotto tale aspetto anche delle impugnite previsioni regolamentari nonché, più in generale - in ragione della su richiamata "*inscindibilità dell'intero assetto del regolamento impugnato*" - di ogni altra innovativa disposizione ivi contenuta, ad eccezione del solo art. 24 (relativo, come visto, alla possibilità per gli attuali intestatari di convertire la propria licenza ippica in licenza taxi), attesa la neutralità di detta previsione rispetto alla nuova contestata disciplina nonché, la sua rispondenza agli interessi - oltre che (almeno potenzialmente) dei ricorrenti - di Roma Capitale a favorire l'esodo della categoria verso altro servizio di trasporto pubblico non di linea, ritenuto più compatibile con l'attuale assetto della circolazione urbana.

12. In conclusione, alle luce delle considerazioni fin qui svolte, il ricorso, così come integrato dai successivi motivi aggiunti, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse con riferimento al solo ricorrente Angelo Sed, mentre, quanto agli altri ricorrenti, deve essere in parte respinto, per quel che concerne la censura di pretesa incompetenza di Roma Capitale a regolamentare la materia, ed in parte accolto per violazione dell'art. 70 del Codice della strada e degli artt. 4 e 5 della l. n. 21/1992 nonché sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, con assorbimento di ogni altro motivo di gravame che non è stato oggetto di specifica disamina.

Il Regolamento in epigrafe deve, dunque, per l'effetto essere annullato, con conseguente riviviscenza della relativa previgente disciplina del servizio contenuta al Capo II, artt. 40 - 47 del "Regolamento capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea" approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 68 dell'8 novembre 2011, ferma restando la validità – per le ragioni già espresse - della previsione contenuta al relativo art. 24, che consente la conversione della licenza per il trasporto pubblico non di linea mediante veicoli a trazione animale, nella licenza per il servizio di trasporto pubblico non di linea con autovettura a motore (taxi).

Anche le altre determinazioni impugnate - adottate da Roma Capitale in attuazione delle disposizioni regolamentari annullate - devono, altresì, essere ugualmente annullate, in quanto, per gli stessi motivi, viziate in via derivata.

Resta comunque salvo ed impregiudicato ogni ulteriore provvedimento che Roma Capitale intenderà assumere nell'esercizio della potestà regolamentare ad essa riservata, pur sempre nei limiti dell'effetto conformativo che consegue alla presente pronuncia, evidenziando a tal proposito il Collegio come in sede di (eventuale) riesercizio del potere l'amministrazione capitolina dovrà comunque assicurare alla categoria delle botticelle una quota territoriale di prestazione del servizio che - a normativa nazionale invariata - ne continui ad assicurare la sua identità di "servizio di piazza", "non di linea" e di interesse turistico e culturale, attraverso la previsione di un'adeguata ed idonea estensione della area comunale all'interno della quale consentire la circolazione delle botticelle, eventualmente tra i più noti siti storici della Capitale e sempre secondo itinerari non rigidamente stabiliti, compatibilmente con l'interesse pubblico alla tutela della sicurezza della circolazione urbana.

L'amministrazione comunale, sempre in sede di (eventuale) nuova regolamentazione della materia, dovrà inoltre dare conto dell'istruttoria svolta, anche al fine di escludere la sussistenza di opzioni di disciplina diverse da quelle che saranno prescelte che, pur sempre nel rispetto del dettato normativo, siano in grado di incidere in modo meno afflittivo sulla sfera giuridica dei vetturini.

Sussistono, comunque, giusti motivi – atteso anche l'accoglimento parziale delle doglianze proposte - per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto: i) lo dichiara improcedibile quanto al solo ricorrente Angelo Sed; ii) lo accoglie in parte nei sensi di cui in motivazione, per l'effetto annullando *in parte qua* il Regolamento impugnato nonché, integralmente, gli altri atti in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Primo Referendario, Estensore

Luca Iera, Referendario

L'ESTENSORE
Eleonora Monica

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO