



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16019 del 2019, integrato da motivi aggiunti,
proposto da
Carrani Bus S.r.l., Green Line Tour S.p.A., Arrivederci A Roma S.r.l., Società Italiana
Trasporti S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e
difese dall'avvocato Antonio Pazzaglia, con domicilio digitale come in atti e domicilio
eletto in Roma, largo Amilcare Ponchielli, 6;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Rosalda Rocchi, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in
Roma, via del Tempio di Giove 21;

nei confronti

Roma Servizi per la Mobilità S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Cornacchia, con domicilio digitale come in

atti;

Società Pontina Trasporti S.r.l. non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7021 del 2016, proposto da Soc Carrani Bus S.r.l., Soc Green Line Tours S.p.A., Soc Arrivederci A Roma S.r.l., Soc Sit Società Italiana Trasporti S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Antonio Pazzaglia, con domicilio eletto in Roma, largo Amilcare Ponchielli, 6;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosalda Rocchi, con domicilio eletto in Roma, via Tempio di Giove, 21; Commissario Straordinario del Comune di Roma, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

The Big Bus Company Ltd, Soc Capitolium Trasporti Scarl, Silvia Golotta non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 16019 del 2019:

- della deliberazione della Giunta Capitolina n. 174 del 30.8.2019 recante “Approvazione della rete dei servizi di linea Gran Turismo ricadente in tutto o in parte all’interno della ZTL BUS B e della ZTL BUS C, in attuazione della Deliberazione n. 18 del 31 marzo 2016 del Commissario Straordinario con i poteri dell’Assemblea Capitolina - Fase propedeutica all’espletamento di apposita procedura selettiva per l’assegnazione delle autorizzazioni all’esercizio delle linee di trasporto pubblico di Gran Turismo”, pubblicata all’Albo Pretorio sino al 26 settembre 2019;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso con quello impugnato;

per quanto riguarda i motivi aggiunti, depositati il 30.1.2020:

- della Determina dirigenziale di Roma Capitale n. 1391 del 30.12.2019, pubblicata sino al 14.1.2020, recante “Indizione della procedura selettiva per l’assegnazione delle autorizzazioni per il servizio di trasporto pubblico di linea gran turismo ricadente nelle aree denominate ZTL BUS B e ZTL BUS C o ricadente in parte di esse. Approvazione Bando, Disciplinare, Domanda di Partecipazione e Allegato Tecnico.”;
- del relativo Bando, Disciplinare e allegato tecnico;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ivi compresi la deliberazione della Giunta Capitolina n. 174 del 30.8.2019 recante “Approvazione della rete dei servizi di linea Gran Turismo ricadente in tutto o in parte all’interno della ZTL BUS B e della ZTL BUS C...” e la deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri dell’Assemblea Capitolina n. 18 del 31.03.2016 di approvazione del Regolamento per il “servizio di trasporto pubblico di linea di Gran Turismo”;
- nonché, in via subordinata, per la condanna di Roma Capitale al pagamento di un indennizzo per l’ipotesi di decadenza delle autorizzazioni in essere.

quanto al ricorso n. 7021 del 2016:

della deliberazione n. 18/2016 di approvazione del regolamento per il servizio di trasporto pubblico di linea di gran turismo.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. e del Commissario Straordinario del Comune di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 18 novembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto, la dott.ssa Giovanna Vigliotti 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 ricorso introduttivo le società ricorrenti, esercenti servizi di trasporto di linea Gran Turismo nel territorio di Roma Capitale, hanno impugnato la deliberazione della Giunta Capitolina n. 174 del 30 agosto 2019, recante “*Approvazione della rete dei servizi di linea Gran Turismo ricadente in tutto o in parte all’interno della ZTL BUS B e della ZTL BUS C, in attuazione della Deliberazione n. 18 del 31 marzo 2016 del Commissario Straordinario con i poteri dell’Assemblea Capitolina*”.
2. La deliberazione di Giunta n. 174 è stata adottata in attuazione di quanto previsto dagli articoli 5 e 6 del Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo approvato con Delibera commissariale n. 18 del 31 marzo 2016, anch’esso impugnato dalle società ricorrenti con precedente ricorso riunito al presente.
3. Con tali provvedimenti, dapprima è stato disposto in via generale ed astratta che i servizi di linea Gran Turismo debbano soggiacere a limiti qualitativi e quantitativi da definire con delibera di Giunta e che le autorizzazioni debbano essere assegnate a seguito di gara, e poi è stato fissato in concreto il numero massimo di linee esercitabili (pari a 10) con individuazione, per ciascuna di esse, del percorso, delle fermate/capolinea e del numero di mezzi impiegabili (che varia da 1 a 11 su ciascuna linea) per un numero massimo di 72 autobus complessivi.
4. Nelle more, con determinazione dirigenziale n. 1391 del 30 dicembre 2019, Roma Capitale ha indetto la gara per l’assegnazione delle autorizzazioni per l’esercizio dei servizi Gran Turismo sul territorio comunale. Anche tale determinazione è stata impugnata dalle ricorrenti mediante la proposizione di motivi aggiunti.
5. Successivamente all’adozione degli atti impugnati è intervenuta una modifica del quadro normativo regionale con l’adozione da parte della Giunta della Regione Lazio della Deliberazione del 10 dicembre 2019 n. 919, che ha stabilito i criteri cui gli enti locali preposti devono conformarsi nell’esercizio delle funzioni ad essi delegate in materia di

trasporto Gran Turismo, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 21 della L.R. 12/2016.

6. Avverso la suddetta Delibera, la cui entrata in vigore impone a Roma Capitale di procedere all'adeguamento del proprio Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo al fine di rendere la disciplina comunale compatibile con i criteri generali ivi enucleati, Roma Capitale ha proposto un giudizio di impugnazione per ottenerne l'annullamento.

7. A definizione del giudizio R.G. 1487/2020, cui hanno preso parte anche le ricorrenti, questa Sezione ha rigettato il ricorso di Roma Capitale ritenendo legittima la Delibera regionale impugnata e stabilendo conseguentemente che l'Amministrazione Capitolina dovrà procedere all'adeguamento del proprio Regolamento espungendo le disposizioni incompatibili con il regime autorizzatorio meglio delineato dal regolamento regionale e regolando, ove necessario, il procedimento di rilascio delle autorizzazioni di competenza nel rispetto dei criteri ivi indicati.

8. In via preliminare, il Collegio rileva che la sopravvenienza delle disposizioni regionali e la necessità che Roma Capitale adegui la regolamentazione in vigore ai criteri previsti dalla Delibera della Giunta regionale, sono circostanze idonee a far venir meno l'interesse alla decisione del ricorso proposto dalle ricorrenti avverso il Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo approvato con delibera commissariale n. 18 del 31 marzo 2016, in ragione del fatto che la vigente regolamentazione del servizio di trasporto Gran Turismo di Roma Capitale in contrasto con lo *ius superveniens* dovrà essere disapplicata poiché in assenza, e nelle more dell'adeguamento richiesto, troverà attuazione diretta la disciplina regionale.

9. Tuttavia, va rilevato anche in questa sede, come già ritenuto nel giudizio avente ad oggetto la legittimità della disciplina regionale sopravvenuta, che l'entrata in vigore delle linee guida regionali non preclude a Roma Capitale di contingentare le autorizzazioni per il servizio di trasporto Gran Turismo nel territorio comunale, ove tale azione sia necessaria per tutelare interessi prevalenti rispetto a quello della concorrenza, purché la regolamentazione concernente le modalità di selezione degli operatori economici sia

rispettosa dei principi di proporzionalità e necessità dell'azione amministrativa, tenuto conto del fatto che le restrizioni alla libera concorrenza non possono risultare ultronee rispetto alle finalità perseguite con particolare riguardo ad un servizio come quello in esame che non è un servizio pubblico finanziato dagli enti locali, ma una libera attività di impresa soggetta ad autorizzazione.

10. Chiarito quanto sopra, il Collegio ritiene che il ricorso avverso il Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo, approvato con delibera commissariale n. 18 del 31 marzo 2016, debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

11. Con riguardo invece alla dedotta illegittimità della Delibera della Giunta n. 174/2019 concernente l'approvazione della rete dei servizi Gran Turismo, il ricorso è fondato in quanto Roma Capitale ha definito la suddetta rete nonostante l'intervenuta abrogazione della norma che le attribuiva una tale facoltà.

12. L'art. 10 co. 2 lett. a) della Legge Regionale del Lazio n. 30/1998 nella sua formulazione iniziale attribuiva ai Comuni *“le funzioni relative ai servizi pubblici di gran turismo esercitati nel territorio comunale, ivi compresa la definizione e l'approvazione della rete dei servizi stessi”*. Sulla base di tale previsione normativa, il Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo approvato con delibera commissariale n. 18 del 31 marzo 2016, demandava alla Giunta Capitolina l'approvazione della rete dei servizi Gran Turismo propedeutica all'indizione della procedura di gara per l'assegnazione delle autorizzazioni all'esercizio dei suddetti servizi di trasporto sul territorio comunale.

13. Nelle more dell'attuazione da parte di Roma Capitale della citata disposizione regolamentare, il citato articolo 10 co. 2 lett. a) della Legge Regionale del Lazio n. 30/1998, espressamente menzionato nel preambolo del Regolamento comunale, è stato sostituito dall'art. 21 co. 1 lett. e) della Legge Regionale del Lazio n. 12 del 10 agosto 2016. Tale norma oggi (e già prima dell'adozione della delibera impugnata) prevede che: *“Sono altresì attribuiti ai comuni: a) le funzioni relative ai servizi di gran turismo e commerciali esercitate nel territorio*

comunale, nel rispetto dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta Regionale previo parere della commissione consiliare regionale competente”.

14. La modifica normativa, per quanto di interesse in questa sede, ha espunto dal testo l'espressione *“ivi compresa la definizione e l'approvazione della rete dei servizi stessi”*. La *ratio* dell'intervento va ricercata nella volontà del legislatore regionale di eliminare un retaggio del precedente regime concessorio nell'ambito del quale si inseriva la funzione regolatoria dell'amministrazione concernente la definizione e l'approvazione della rete dei servizi di Gran Turismo.

15. La definizione della rete non ha evidentemente più ragione di essere nel mutato contesto in cui il servizio di trasporto Gran Turismo non è più un servizio pubblico in concessione, bensì una libera attività di impresa. Un settore liberalizzato e sottoposto ad un regime di tipo autorizzatorio non è, infatti, compatibile con una regolamentazione così penetrante da interferire con le dinamiche del mercato: il percorso da effettuare rappresenta, infatti, una delle principali leve concorrenziali, prima nella proposta che l'operatore economico deve presentare all'amministrazione e, poi, nell'offerta del servizio di trasporto alla potenziale clientela.

16. La Delibera della Giunta n. 174/2019 che ha definito e approvato la rete dei servizi Gran Turismo è, pertanto, illegittima in quanto adottata in violazione della norma regionale attributiva delle funzioni in materia di servizi di trasporto Gran Turismo.

17. D'altro canto, la disciplina regionale sopravvenuta all'adozione della Delibera 174/2019 prevede tra i requisiti oggettivi che l'operatore deve possedere per ottenere il rilascio dell'autorizzazione *“l'accertamento che la linea valorizzi le caratteristiche artistiche, storiche, ambientali, culturali e paesaggistiche degli ambiti territoriali interessati dal percorso di linea richiesto”* (paragrafo 5 della Delibera regionale 919/2019). Ai fini del suddetto accertamento, l'operatore dovrà presentare una relazione tecnico illustrativa che sarà oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione. Tale direttiva è evidentemente inattuabile in un contesto in cui è l'amministrazione a definire i

percorsi in relazione ai quali gli operatori economici potranno ottenere il rilascio delle autorizzazioni.

18. L'illegittimità della Delibera 174/2019, che costituiva la fase propedeutica all'indizione della procedura competitiva per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di trasporto Gran Turismo e stabiliva i criteri per la predisposizione della *lex specialis*, non può che riverberarsi sulla legittimità della successiva Determina dirigenziale 1391/2019 con la quale è stata indetta la procedura e sono stati approvati gli atti di gara.

19. La procedura di gara, infatti, è stata costruita sulla base dell'approvazione della rete di servizi così come definita dalla Giunta Capitolina con la conseguenza che l'accertata illegittimità della suddetta definizione inficia l'intera architettura della procedura di gara che potrà essere nuovamente indetta, ove ritenuto necessario per la tutela di interessi superiori a quello della concorrenza, nel rispetto della normativa regionale attualmente vigente e dei principi di proporzionalità e necessità cui l'azione amministrativa deve costantemente uniformarsi.

20. Il Collegio ritiene, pertanto, che il ricorso introduttivo R.G. 16019/2019 e il ricorso per motivi aggiunti debbano essere accolti nei termini illustrati rimanendo assorbiti gli ulteriori motivi di ricorso proposti in ragione del fatto che, essendo nelle more mutato il quadro normativo regionale di riferimento, Roma Capitale dovrà esercitare nuovamente sia la propria funzione regolatoria che le correlate funzioni amministrative.

21. In ragione della peculiarità della controversia e degli interessi sottesi alla stessa, si ritiene che sussistano i presupposti di legge per disporre la compensazione integrale tra tutte le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti:

- dichiara improcedibile il ricorso R.G. 7021/2016 per sopravvenuta carenza di interesse;

- accoglie il ricorso R.G. 16019/2019 e il connesso ricorso per motivi aggiunti, nei termini e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la Delibera della Giunta Capitolina 174/2019 e la Determina dirigenziale 1391/2019;

- compensa tra tutte le parti le spese di entrambi i giudizi.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO