



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 276 del 2021, proposto da Co.Tr.A.P. – Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Miccoli e Bruno Bitetti, con domiciliazioni digitali come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Mattinata (FG), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacinto Lombardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Provincia di Foggia, non costituito in giudizio;
Trombetta Viaggi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriele Bavaro e Pierpaolo Fischetti, con domiciliazioni digitali, come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del Sindaco di Mattinata (FG) n. 11 del 23.12.2021 avente ad oggetto “la soppressione delle “fermate autobus” istituite lungo il tratto stradale di “Via del Mare”, dalla progressiva km 0+000 al Km 2+625 in località Tor di Lupo, a servizio delle società SITA e Ferrovie del Gargano, per il solo periodo dal 1° giugno al 30 settembre”.

- di ogni provvedimento, presupposto commesso o consequenziale a quello precedente;

nonché per la condanna al risarcimento del danno generato per effetto del provvedimento illegittimo consistente nella riduzione dei ricavi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Mattinata e della Trombetta Viaggi s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2022 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori avv. Stefania Miccoli, per la parte ricorrente, l'avv. Giacinto Lombardi, per il Comune di Mattinata, e l'avv. Gabriele Bavaro, per la società controinteressata Trombetta Viaggi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso depositato come previsto in rito, la società gestore del servizio pubblico di trasporto in Puglia impugnava l'ordinanza del Sindaco di Mattinata (FG) avente ad oggetto la soppressione di talune "fermate autobus" istituite lungo il tratto stradale della locale "Via del Mare" alla località "Tor di Lupo", gestite dalle società SITA e Ferrovie del Gargano, limitatamente al periodo dal 1° giugno al 30 settembre di ciascun anno.

Le predette linee collegano le aree dell'entroterra foggiano con quelle della costa e, nello specifico, con le strutture balneari presenti presso il Comune di Mattinata, senza entrare nella cittadina. Tutte le linee tranne una (la Vieste-Pugnochiuso-Mattinata) sono esercitate unicamente nel periodo estivo (da giugno a settembre), stante la finalità perseguita di trasportare gli utenti nelle località balneari della Provincia di Foggia.

L'Ordinanza comunale impugnata ha soppresso per il periodo estivo tutte le fermate praticate dalle linee collocate sul litorale chiamato "Via del Mare", imponendo la sosta nel centro del Comune e prevedendo che sarebbe spettato all'autobus del servizio di trasporto pubblico locale urbano gestito da "Trombetta Viaggi s.r.l." trasportare gli utenti no ai lidi.

A tanto provvedeva il predetto ente territoriale, in conseguenza della "declassificazione" di quel tratto di strada da provinciale a comunale e anche al dichiarato fine di migliorare la viabilità per l'intenso traffico veicolare, a causa dei numerosi turisti e bagnanti, con frequenti situazioni di sosta irregolare ed episodici intralci alla circolazione, per via della carreggiata della strada comunale "Via del Mare" che, in alcuni punti, si restringe.

Il ricorso veniva affidato all'articolazione delle seguenti censure di diritto:

I) Incompetenza, violazione di legge, ossia dell'art. 4 d.lgs. 422/97 e dell'art. 3 commi 2 e 3 L.R. 18/2002 - violazione degli artt. 5 e 11, comma 4, del contratto di servizio sottoscritto tra la Provincia di Foggia e Cotrap; nonché eccesso di potere per sviamento e arbitarietà manifesta.

II) Incompetenza in ragione dell'art. 23 L.R. 18/2002, violazione di legge (art. 157 Codice della strada – art. 352 Regolamento di esecuzione al CdS) e violazione dell'art. 23 L.R. 18/2002, erronea applicazione - eccesso di potere per sviamento, carenza di istruttoria, illogicità manifesta, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta.

III) Eccesso di potere per sviamento, illogicità assoluta, difetto assoluto di motivazione, carenza di istruttoria e omesso esame comparativo.

2.- Si costituiva il gestore del servizio locale di trasporto urbano e, a seguire, l'intimato Comune di Mattinata (FG), i quali difendevano la legittimità dell'ordinanza e ribadivano la competenza del Comune a disciplinare la viabilità in quel tratto di strada.

3.- Alla fissata camera di consiglio, dopo breve discussione, la domanda cautelare veniva accolta con sospensione dell'ordinanza gravata e condanna alle spese per evidente *fumus bonis juris*, analizzata la normativa in materia di trasporto pubblico, e stante il *periculum* di danno grave e irreparabile per via della disposta interruzione del servizio pubblico di trasporto di competenza provinciale.

4.- Scambiati ulteriori documenti, memorie e repliche, dopo ampia discussione, la causa veniva trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 24 maggio 2022.

5.- Il ricorso è fondato.

I tre motivi di censura possono essere trattati unitariamente, per identità di *ratio*, essendo tutti fondati sulla violazione delle leggi che presiedono la competenza in materia di trasporto pubblico locale e sull'eccesso di potere.

In primis, va senz'altro evidenziato che l'ordinanza sindacale impugnata ha inciso sulla gestione del servizio pubblico di trasporto extraurbano provinciale, attivato per il periodo estivo dal 1° giugno al 30 settembre, per gli utenti che raggiungano i lidi della città di Mattinata (FG) provenienti dall'interno della provincia di Foggia, e finanche su una linea operante tutto l'anno, esorbitando dai poteri ascritti dalla legge in materia al Sindaco.

I servizi di *trasporto pubblico locale* (TPL) di persone rinvengono la propria disciplina *in primis* nella legge 10 aprile 1981 n. 151 recante la "*Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali*" che ha stabilito i principi fondamentali ai quali le regioni devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione, in materia di trasporti pubblici locali, a seguito degli artt. 84-85-86 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

Attualmente, la disciplina più specifica, in attuazione degli artt. 1 e 3 e dei commi 3 e 4, lett. *a*) e *b*), dell'art. 4 legge 15 marzo 1997 n. 59, è contenuta nel d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422, che, all'art. 1, comma 2, definisce i servizi pubblici di trasporto pubblico. In base poi all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 442 cit. è previsto che le regioni, in conformità ai propri ordinamenti, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

In attuazione del d.lgs. cit. la Regione Puglia ha regolato il settore del trasporto pubblico locale, con la legge regionale 31 ottobre 2002 n. 18 "*Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale*", nell'ambito della quale sono ripartite le competenze dei vari enti.

L'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 18 del 2002 prevede che le province esercitino le funzioni di programmazione e di amministrazione (con esclusione di quelle che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale) dei *servizi di trasporto pubblico* automobilistici *et similia* ricompresi nei propri ambiti territoriali.

L'art. 2, comma 3, definisce “*linea*” l'unità elementare di T.P.R.L. individuata: *a)* dai centri serviti; *b)* dal percorso; *c)* dal programma di esercizio; *d)* dalla finalità della domanda di trasporto in prevalenza soddisfatta.

L'art. 2, comma 7, distingue i servizi automobilistici, in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono e della domanda di mobilità, in: “*a) urbani*, se si svolgono nell'ambito di centri urbani senza soluzione di continuità abitativa e con frequenti fermate; [...] *c) interurbani*, se collegano più centri con percorsi senza frequenti fermate”.

Dirimente è la disposizione dell'art. 23, comma 1, lett. *c)*, della legge reg. n. 18 del 2002, che prevede che spetti all'ente competente l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (e, dunque, nel caso di specie, alla Provincia di Foggia), dovendo provvedere “*ai fini della sicurezza e della regolarità del servizio, dell'idoneità dei percorsi stradali e dell'ubicazione delle fermate*”.

Non vale a radicare alcuna competenza in capo al Comune quanto previsto all'ultima parte dell'art. 23, comma 1, lett. *c)*, cit. legge reg., laddove viene previsto che per “*i percorsi e le fermate nei centri urbani*” la competenza appartiene al specifico fine ai comuni interessati (che ne danno comunicazione all'ente affidante), in quanto il servizio di linea in questione è provinciale e “*interurbano*” (e non già “*urbano*”), alla stregua delle definizioni appena più sopra apprezzate, in quanto collega i comuni interni della provincia di Foggia con le spiagge del Comune di Mattinata (FG).

Stante le precise definizioni contenute nella sopra richiamata *disciplina speciale* prevista in materia di trasporto pubblico, nessuna rilevanza nella fattispecie concreta ha la classificazione delle strade operata, ai diversi fini di gestione, dalla *disciplina generale* contenuta nel codice della strada, tra strade comunali e strade provinciali.

L'art. 2, comma 6, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 distingue le “*strade extraurbane*” in: “*C – Provinciali*” e “*D – Comunali*” per altri scopi. Trattasi infatti di classificazioni operanti per ben diverse esigenze amministrative, che non rilevano nel caso di specie.

Ad ogni modo, v'è ontologica distinzione tra “*strada comunale*” e “*strada urbana*”, inerendo il primo concetto al territorio più vasto comunale e il secondo all'*urbe*, in senso più stretto, ossia all'abitato urbano o cittadino.

Nel caso che impegna, infatti, Co.Tr.A.P. è stato individuato soggetto gestore dei *servizi extraurbani, provinciali, a carattere interurbano*, della Provincia di Foggia, a seguito di aggiudicazione di una gara pubblica, il cui contratto di servizio perdura e sul quale ha inteso incidere l'Ordinanza impugnata *ex abrupto*.

Non vale infine opinare – come pur fatto dalle difese delle parti avverse – in ordine alla contestata validità dell'affidamento dello svolgimento del servizio di trasporto operato da Co.Tr.A.P., in quanto ciò non intacca la competenza che, nel caso di specie, è della Provincia e giammai del Comune di Mattinata (FG).

Compete, pertanto, unicamente alla Provincia di Foggia, nell'ambito dei poteri di propria competenza, non soltanto istituire o sopprimere le linee di trasporto pubblico locale, ma anche stabilirne il percorso e le fermate, la lunghezza in chilometri, nonché autorizzare e vigilare sulla corretta esecuzione del servizio.

In secundis, l'ordinanza sindacale si appalesa inficiata da endemica irragionevolezza, nella misura in cui la soppressione della fermata di "Via del Mare" impone la sosta dei viaggiatori, che, provenienti dalla provincia, intendano recarsi verso le spiagge di Mattinata (FG), nel centro del predetto comune, dovendo poi gli stessi servirsi di un diverso mezzo posto a disposizione dal servizio di trasporto locale urbano per raggiungere i lidi, anche con aggravio di costi per dover pagare ulteriore biglietto.

Peraltro, la fermata di "Via del Mare" nella sostanza permane, in quanto vi viene ivi prevista la sosta degli autobus comunali della diversa società privata Trombetta Viaggi s.r.l., i cui mezzi – seppur di asserita minore grandezza rispetto a quelli della ricorrente COTRAP – non elidono affatto i problemi di traffico.

Quanto ai presunti profili di pericolosità, essendo stati dedotti soltanto nelle difese e non già contenuti nel gravato provvedimento che cita solo generiche problematiche di traffico, essi sono inammissibili, per via del divieto di etero-integrazione delle motivazioni del provvedimento autoritativo.

Ma ancor più va pur rammentato che il Comune ha già effettuato *in loco* vari lavori di sistemazione stradale, migliorando la situazione, ma trascurando di considerare che l'art. 352, comma 6, del d.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495 (*Regolamento del codice della strada*) prevede che il Comune appresti apposite *piazzole fuori carreggiata* per la fermata di veicoli, tipo autobus, ove possa esserci intralcio o pericolo per la circolazione, in tal modo molto più semplicemente e a costi contenuti disciplinando il transito e la fermata dei veicoli.

Ergo, l'ordinanza impugnata si appalesa viziata da eccesso di potere per intrinseca irragionevolezza, poiché in sostanza non diminuisce in alcun modo il traffico, semmai lo amplifica, per la preannunciata maggior frequenza degli autobus comunali in transito, peraltro omettendo di realizzare le (elementari) sopra richiamate sistemazioni stradali previste dal codice della strada.

In ultima analisi, l'unilaterale decisione di sopprimere le fermate poste al capolinea su "Via del mare" e di stabilirne la loro "fine corsa" nel centro urbano di Mattinata (FG) incide direttamente sulla finalità e sulla natura stessa della *linea di trasporto pubblico provinciale interurbano*, come da perdurante concessione e contratto di servizio, quali elementi che invece soltanto l'Amministrazione che le ha istituite (ossia la Provincia di Foggia) è competente a valutare.

6.- In conclusione, per le sopraesposte motivazioni, il ricorso va accolto, con annullamento degli atti così come impugnati. Non v'è risarcimento di danni da disporsi, stante la tempestiva tutela accordata fin dalla fase cautelare.

7.- Le spese del giudizio seguono il principio della soccombenza e sono liquidate in dispositivo. Il contributo unificato va rifiuto, in applicazione dell'art. 13, comma 6-*bis*.1, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i gravati atti.

Condanna in solido al pagamento delle spese di giudizio il Comune di Mattinata (FG) e la Trombetta Viaggi s.r.l., che liquida in € 2.000,00 a carico di ciascuna delle predette parti per complessivi € 4.000,00, oltre accessori di legge. C.U. rifiuto.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente FF

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere

Lorenzo Ieva, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lorenzo Ieva

IL PRESIDENTE

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO