

Pubblicato il 08/02/2017

N. 02140/2017 REG.PROV.COLL.

N. 09144/2016 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9144 del 2016, proposto da: Alivision Transport Scarl, in persona del legale rappresentante p.t., nonché da Stefano Cavallari e Donato Pezzuto, in qualità di custodi e amministratori giudiziari, rappresentati e difesi dagli avvocati Pierfrancesco Palatucci ed Elena Stella Richter, con domicilio eletto presso lo studio legale Stella Richter in Roma, viale Mazzini, 11;

contro

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Massimiliano Sieni dell'Avvocatura dell'Ente, domiciliata in Roma, via IV Novembre, 119/A; Roma Capitale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Alessandro Rizzo, domiciliata in Roma, via Tempio di Giove, 21; Roma Servizi per la Mobilità Srl, in persona del legale rappresentante p.t.,

rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Cornacchia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Vigna Murata, 60;

nei confronti di

TAM Srl (Tirreno Azienda Mobilità Srl), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Napolitano e Andrea Napolitano, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Napolitano & Salvatori in Roma, via _____ Sicilia, _____ 50;

Soc Schiaffini Travel Spa, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della nota della Città Metropolitana di Roma Capitale in data 12.05.2016, prot. 67669, con cui è stato comunicato che Roma Capitale aveva deciso di spostare da via Marsala a via Giolitti lo stallo per la sosta degli autobus della Alivision Transport s.c.a.r.l. collocandolo assieme ai due stalli per gli autobus della TAM Srl e della Schiaffini Travel Spa esercenti analoghi servizi di trasporto ed è stato altresì comunicato che Roma Capitale aveva provveduto alla ripartizione dei tre stalli fra le tre imprese;

- delle note di Roma Capitale in data 11 maggio 2016, prot. 16089, in data 21 marzo 2016, prot. 9467, e in data 16 febbraio 2016, n. 5172;

- per quanto possa occorrere, della nota di Roma Servizi per la Mobilità del 29 dicembre 2015, prot. 74946;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale nonché per il risarcimento dei danni subiti e subendi per effetto degli atti impugnati illegittimamente adottati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Roma Capitale, di Roma Capitale, di Roma Servizi per la Mobilità Srl e di Soc Tam Tirreno Azienda Mobilità Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2017 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

I ricorrenti espongono che la Alivision Transport effettua servizi di trasporto di persone mediante autobus del tipo gran turismo e, in particolare, che, in forza di due provvedimenti autorizzatori rilasciati dalla Città Metropolitana di Roma Capitale, espleta, in regime di concorrenza, due servizi di trasporto provinciale gran turismo su linee che collegano la città di Roma (con fermata presso la stazione Termini) in un caso con l'aeroporto di Ciampino, nell'altro caso con l'aeroporto di Fiumicino.

Soggiungono, tra l'altro, che un ruolo chiave nello svolgimento concorrenziale ha l'ubicazione del punto di fermata degli autobus (c.d. stallo) relativo ai due capolinea (presso la stazione ferroviaria e presso l'aeroporto), atteso che il numero dei biglietti venduti, i cui ricavi costituiscono l'unico sostentamento dei servizi di trasporto, dipenderebbe in ampia parte proprio dalla collocazione degli stalli.

Rappresentano, in sostanza, che attribuire ad un'impresa di trasporto, a differenza delle imprese concorrenti, uno stallo ubicato in posizione maggiormente vantaggiosa rispetto ai luoghi di accesso o uscita delle infrastrutture ferroviarie e aeroportuali corrisponde a garantire una "rendita di posizione" atta ad alterare la regolarità del confronto concorrenziale e ciò in quanto per dei servizi di trasporto

commerciali come quelli per cui è causa la collocazione e visibilità degli stalli assumerebbe un rilievo decisivo nell'indirizzare le scelte dell'utenza.

La Città Metropolitana di Roma Capitale, con l'impugnato atto del 12 maggio 2016, ha comunicato alla ricorrente Alivision che l'ubicazione del suo stallo è stata spostata da via Marsala a via Giolitti e che Roma Capitale ha individuato per Alivision in via Giolitti la posizione n. 3 dopo la posizione delle due imprese di trasporto concorrenti.

Di talché, Alivision ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Violazione dell'art. 7 d.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada), Violazione del regolamento disciplinante i servizi di trasporto provinciale gran turismo (delibera del Commissario Straordinario della Provincia di Roma n. 52 del 25 febbraio 2014). Incompetenza. Eccesso di potere. Presupposto erroneo.

Nel rispetto del codice della strada e del regolamento disciplinante i servizi di trasporto provinciale gran turismo, la ricorrente ha ottenuto a suo tempo il nulla osta di Roma Capitale a posizionare il capolinea dei propri autobus in via Marsala, mentre, se lo spostamento dello stallo da via Marsala in via Giolitti è stato deciso da Roma Capitale, non sarebbe stato il Comune a stabilire in quale dei tre stalli dovessero collocarsi gli autobus di ognuna delle tre imprese di trasporto concorrenti.

Ne conseguirebbe l'illegittimità dell'atto della Città Metropolitana del 12 maggio 2016 per l'incompetenza della stessa in materia di stalli, così come sarebbero illegittimi i presupposti atti del Comune, e in particolare la nota del 21 marzo 2016, laddove avrebbero preteso di attribuire o delegare alla Città Metropolitana la competenza all'individuazione esatta del punto ove fare effettuare lo stazionamento al capolinea dei vari autobus.

Violazione dell'art. 7 legge n. 241 del 1990.

La ricorrente non avrebbe mai ricevuto dalle amministrazioni la comunicazione di avvio del procedimento, né dal Comune quanto allo spostamento dello stallo da via Marsala a via Giolitti né dalla Città Metropolitana quanto alla ripartizione dei tre stalli vicini.

Entrambe le decisioni, per motivi diversi, sono lesive ed in relazione ad ognuna la ricorrente avrebbe potuto, ove le fosse stato consentito di partecipare al procedimento, addurre valide ragioni utili all'individuazione della più corretta soluzione.

Violazione dell'art. 5, comma 7, d.P.R. n. 753 del 1980. Violazione del regolamento disciplinante i servizi di trasporto provinciale gran turismo. Eccesso di potere, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza.

L'illegittimità degli atti della Città Metropolitana sarebbe accentuata anche dal fatto di avere previsto la "decorrenza immediata".

Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e non discriminazione, nonché dei principi disciplinanti i servizi di trasporto che si svolgono in regime di concorrenza. Eccesso di potere, illogicità, irragionevolezza. Violazione di legge, carenza di motivazione.

Nessuna delle due amministrazioni avrebbe considerato gli interessi della ricorrente e la necessità di rispettare i principi in epigrafe.

La parte ricorrente ha altresì formulato richiesta di risarcimento dei danni.

I ricorrenti, con successiva memoria - nel rappresentare che né Roma Servizi per la Mobilità, né Roma Capitale né la Città Metropolitana, hanno depositato i completi elaborati progettuali riguardanti la risistemazione delle strade, mentre, per quanto loro noto, non sarebbe prevista alcuna utilizzazione degli spazi incompatibile con la permanenza degli autobus Alivision in via Marsala – hanno formulato istanza istruttoria affinché sia ordinato il deposito della nota con cui Roma Capitale ha disposto il tracciamento di un quarto stallo in via Giolitti.

Roma Capitale e Roma Servizi per la Mobilità hanno eccepito la propria carenza di legittimazione passiva e comunque hanno concluso per il rigetto del ricorso.

La Città Metropolitana di Roma Capitale ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

TAM Srl ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso e, con successiva memoria, ha aderito all'istanza istruttoria proposta dalla ricorrente.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 16 settembre 2016, n. 5551, con la seguente motivazione:

“Considerato, quanto allo spostamento dello stallo da via Marsala a via Giolitti, che lo stallo della ricorrente in via Marsala non era più utilizzabile per la presenza del cantiere del progetto di riqualificazione;

Ritenuto, per quanto attiene alla distribuzione degli stalli su via Giolitti fra le imprese interessate, che un'eventuale pronuncia cautelare di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati in parte qua non potrebbe comunque attribuire alla ricorrente il “bene della vita” cui aspira e che le esigenze della ricorrente sembrano tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito;

Ritenuto opportuno, di conseguenza, fissare l'udienza pubblica dell'11 gennaio 2017 per la trattazione del merito della controversia”.

I ricorrenti, in vista dell'udienza pubblica, hanno depositato una dichiarazione degli amministratori giudiziari, in data 30 novembre 2016, circa l'entità del calo della vendita dei biglietti di Alivision Transport nei mesi da giugno ad ottobre 2016.

All'udienza pubblica dell'11 gennaio 2017, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio rileva in via preliminare che le eccezioni di difetto di legittimazione passiva formulate da Roma Capitale e Roma Servizi per la Mobilità devono essere disattese in quanto l'impugnazione è stata rivolta anche ad atti posti in essere da Roma Capitale e, per quanto occorrere possa, ad un atto adottato da Roma Servizi per la Mobilità.

2. La Città Metropolitana di Roma Capitale, con l'impugnato atto del 12 maggio 2016, ha comunicato a TAM Srl, Schiaffini Travel Spa e Alivision Transport Scarl, tra l'altro, che l'ubicazione dello stallo della società Alivision è stata spostata da via Marsala a via Giolitti e che il Comune di Roma Capitale ha individuato esattamente le aree dedicate alle linee di gran turismo metropolitano nell'ambito degli spazi di concessione bus nelle posizioni di seguito specificate: 1 – posizione arretrata ed utilizzata dalla società TAM; 2 – posizione arretrata e utilizzata dalla Società Schiaffini; 3 – posizione spostata da via Marsala a via Giolitti e utilizzata da Alivision.

L'amministrazione, inoltre, ha specificato che la definizione delle ubicazioni degli stalli delle linee gran turismo metropolitano ha decorrenza immediata e che ogni violazione sarà sanzionata dai competenti organi di vigilanza.

Ne consegue che, in relazione alla sfera giuridica di Alivision Transport, il provvedimento può essere considerato plurimo in quanto avente ad oggetto: a) lo spostamento dell'ubicazione dello stallo da via Marsala a via Giolitti; b) il posizionamento allo stallo n. 3 dopo TAM e Società Schiaffini.

Le posizioni delle concorrenti TAM e Società Schiaffini, quindi, sono certamente di controinteresse per quanto attiene all'impugnativa del secondo atto, atteso che l'eventuale accoglimento del ricorso in parte qua potrebbe pregiudicare le posizioni dei loro stalli, mentre possono ritenersi sostanzialmente adesive a quella di Alivision per quanto concerne lo spostamento dello stallo da via Marsala in via Giolitti, atteso che la permanenza degli autobus di Alivision nello stallo di via

Marsala consentirebbe di non alterare lo status quo ante in via Giolitti che, invece, è posto in discussione dall'inserimento di un terzo concorrente che avanza pretese ad occupare uno stallo più avanzato.

2.1 L'impugnazione del provvedimento nella parte in cui l'ubicazione dello stallo di Alivision è stata spostata da via Marsala a via Giolitti è infondata.

Il provvedimento impugnato è stato adottato sulla base della nota dell'11 maggio 2016, indirizzata alla Città Metropolitana di Roma Capitale, con cui Roma Capitale, con riferimento al progetto di riqualificazione delle strade perimetrali dell'area della Stazione Termini in corso di realizzazione, ha rappresentato che i preesistenti spazi di sosta funzionali all'esercizio delle linee provinciali sarebbero stati arretrati rispetto al senso di marcia vigente e che a questi sarebbe stato aggiunto un ulteriore spazio di sosta per consentire lo spostamento della linea preesistente su via Marsala.

Dalla relazione istruttoria del Dipartimento Mobilità e Trasporti dell'amministrazione comunale depositata in giudizio emerge, infatti, che lo spostamento del capolinea delle linee autorizzate dalla Città Metropolitana, indicate nel ricorso, "si è reso necessario da evidenti ragioni di stampo pubblicistico legati ai lavori di riorganizzazione della viabilità della zona circostante la Stazione Termini in corso di realizzazione da parte del Dipartimento SIMU di Roma Capitale".

Inoltre, nella memoria della Città Metropolitana di Roma Capitale, è indicato che di fatto le società già da giorni dovevano utilizzare spazi diversi da quelli previsti nella loro autorizzazione, atteso, tra l'altro, che "su via Marsala lo stallo della società Alivision non era più utilizzabile perché presente il cantiere da progetto di riqualificazione".

Ne consegue che lo spostamento "con decorrenza immediata" di cui al provvedimento impugnato è scaturito dai lavori di riqualificazione in corso di

realizzazione ed ha consentito di non interrompere il servizio, sicché l'eventuale partecipazione procedimentale di Alivision, sotto tale profilo, non avrebbe potuto orientare in maniera diversa la determinazione dell'amministrazione, in quanto vincolata a disporre lo spostamento dello stallo.

Di qui, anche l'infondatezza della censura relativa alla "decorrenza immediata" dello spostamento.

Va da sé che, una volta ultimati i lavori, le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive competenze e nell'esercizio della rispettiva discrezionalità amministrativa e tecnica, potranno sempre eventualmente procedere ad una rivalutazione dell'assetto degli stalli degli autobus nella zona della Stazione Termini.

2.2 L'impugnazione è fondata e va accolta nella parte in cui i ricorrenti contestano la collocazione degli autobus Alivision in via Giolitti in una posizione posteriore rispetto a quella occupata dalle due imprese concorrenti.

In primo luogo, è fondata la doglianza con cui la parte ricorrente contesta l'omessa comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 l. n. 241 del 1990 in quanto, trattandosi di determinazione amministrativa discrezionale, non può escludersi che la partecipazione del destinatario al procedimento avrebbe potuto orientare diversamente l'attività amministrativa.

Si presenta fondata, inoltre, la censura di erroneità del presupposto su cui è basato il provvedimento impugnato laddove determina che la Alivision Transport debba collocarsi nel terzo stallo di via Giolitti.

La Città Metropolitana di Roma Capitale, nell'impugnato provvedimento del 12 maggio 2016, ha specificato che "il Comune di Roma Capitale ha individuato esattamente le aree dedicate alle linee di gran turismo metropolitano nell'ambito degli spazi di concessione bus dei destinatari della presente nelle posizioni di seguito specificate: 1 – posizione arretrata ed utilizzata dalla società TAM; 2 –

posizione arretrata e utilizzata dalla Società Schiaffini; 3 – posizione spostata da via Marsala a via Giolitti e utilizzata da Alivision”.

Tuttavia, come rappresentato dalla stessa amministrazione comunale nella propria memoria difensiva, dalla corrispondenza intercorsa tra le due amministrazioni locali è possibile evincere come Roma Capitale si sia limitata a mettere a disposizione della Città Metropolitana i nuovi stalli da assegnare alle società titolari di autorizzazioni rilasciate dalla medesima amministrazione provinciale, senza entrare nel merito della individuazione degli assegnatari dei singoli stalli.

Tale circostanza emerge sia dalla nota indirizzata da Roma Capitale a Città Metropolitana di Roma Capitale in data 11 maggio 2016 sia, e soprattutto, dalla precedente nota del 21 marzo 2016, indirizzata sempre alla Città Metropolitana, con cui Roma Capitale ha precisato che “nel caso in oggetto dovendosi procedere ad una ricollocazione dei capolinea, l’assegnazione degli stalli individuati nel progetto redatto da Roma Servizi per la Mobilità alle singole società esercenti i servizi di linea rientra tra le competenze dell’Ente che rilascerà i provvedimenti di modifica degli atti autorizzatori”.

In sostanza, si è trattato di un conflitto negativo di competenza in cui ciascuno dei due Enti ha ritenuto che fosse l’altro competente ad assegnare gli stalli individuati dall’amministrazione comunale alle singole società interessate.

Ne consegue che il provvedimento, in parte qua, è indubbiamente viziato in quanto la Città Metropolitana di Roma Capitale ha comunicato l’assegnazione degli stalli alla Società nell’erroneo presupposto che a tanto avesse provveduto Roma Capitale.

In proposito, peraltro, occorre rilevare che, a seguito delle modifiche apportate dalla legge Regione Lazio n. 12 del 2016 all’art. 7 della legge Regione Lazio n. 30 del 1998, la competenza deve ora ritenersi attribuita all’amministrazione comunale,

la quale sarà pertanto tenuta a riprovvedere in esecuzione della presente sentenza di annullamento.

Infatti, l'art. 7, lett. i), della l.r. Lazio n. 30 del 1998, come modificata dall'art. 21, comma 1, lett. c), l.r. Lazio n. 12 del 2016, a decorrere dal 12 agosto 2016, attribuisce alle province le funzioni relative ai servizi di gran turismo e commerciali regionali e provinciali, fatte salve le funzioni attribuite a Roma Capitale dall'art. 10, comma 2, lett. a), della stessa legge, tra cui i servizi di gran turismo e commerciale esercitate nel territorio di Roma Capitale e che svolgono il servizio da e per Roma Capitale verso gli aeroporti di Fiumicino "Leonardo da Vinci" e di Ciampino "Giovanni Battista Pastine".

Si rivela altresì fondata la censura con cui parte ricorrente ha dedotto la violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e non discriminazione, nonché dei principi disciplinanti i servizi di trasporto che si svolgono in regime di concorrenza.

In proposito - premesso che, per quanto esposto, nessuna effettiva volontà provvedimentale circa l'assegnazione alle Società interessate degli stalli risulta concretamente espressa in quanto l'amministrazione provinciale, nel comunicare tale assegnazione, ha erroneamente ritenuto che la relativa determinazione fosse stata assunta dall'amministrazione comunale - l'attribuzione ad Alivision Transport della "terza posizione" su via Giolitti non risulta ancorata ad alcuna valutazione, tenuto anche conto che la Società interessata non è titolare di una nuova autorizzazione, il che avrebbe potuto ragionevolmente portare ad assegnare la posizione residuale, ma è stata costretta a spostarsi dal precedente stallo di via Marsala per un *factum principis*.

In definitiva, l'attribuzione degli stalli alle singole Società aventi titolo dovrebbe seguire un criterio logico e rispettoso delle regole della libera concorrenza e tale, in assenza di una intesa tra le parti e di un dato cronologicamente rilevante, potrebbe essere, a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna invasione del merito

amministrativo, l'attribuzione a gara dei vari stalli e l'assegnazione di quelli teoricamente più appetibili a chi progressivamente presenta la migliore offerta ovvero la previsione di una turnazione temporale sufficientemente ampia tra le Società interessate.

Alla fondatezza dell'impugnazione dell'atto nella parte in cui ha disposto l'assegnazione ad Alivision Transport dello stallo n. 3 su via Giolitti segue l'annullamento in parte qua dell'atto stesso.

3. La domanda di risarcimento dei danni, invece, deve essere respinta per insufficienza di un idoneo supporto probatorio in ordine all'an ed al quantum dei danni prodotti per effetto dello spostamento dello stallo nella posizione n. 3 di via Giolitti.

Il Collegio, infatti, pur ritenendo plausibile, in linea strettamente teorica, che lo spostamento dallo stallo da via Marsala allo stallo n. 3 di via Giolitti abbia potuto provocare un nocumento alla Alivision in termini di vendita di biglietti, reputa insufficiente allo scopo, in assenza di ulteriori elementi di prova, la dichiarazione degli amministratori giudiziari relativa al periodo giugno/ottobre 2016 in quanto la diminuzione degli incassi può naturalmente discendere da una pluralità di circostanze tra le quali potrebbe solo eventualmente rientrare il posizionamento degli autobus in una posizione meno visibile.

In altri termini, alla luce degli elementi prodotti in giudizio, non è possibile rilevare né l'an né il quantum del danno patrimoniale eventualmente sofferto dalla Alivision Transport a partire dalla data di esecuzione dell'impugnato provvedimento della Città Metropolitana di Roma Capitale.

4. Le spese del giudizio seguono la soccombenza, sia pure parziale, e, liquidate complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, sono poste a favore della parte ricorrente ed a carico, in parti uguali, di Roma Capitale e

della Città Metropolitana di Roma Capitale; le spese del giudizio sono invece compensate nei confronti di TAM Srl e di Roma Servizi per la Mobilità Srl.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, così provvede sul ricorso in epigrafe:

respinge l'azione di annullamento proposta avverso la determinazione con cui l'amministrazione provinciale ha disposto lo spostamento dello stallo da via Marsala a via Giolitti;

accoglie l'azione di annullamento proposta avverso la determinazione con cui l'amministrazione provinciale ha disposto l'attribuzione ad Alivision Transport dello stallo in posizione n. 3 e, per l'effetto, annulla in parte qua l'atto della Città Metropolitana di Roma Capitale del 12 maggio 2016;

respinge l'azione di risarcimento dei danni.

Condanna, in parti uguali, Roma Capitale e Città Metropolitana di Roma Capitale al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, a favore della parte ricorrente; compensa le spese del giudizio nei confronti di TAM Srl e Roma Servizi per la Mobilità Srl.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Roberto Proietti, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO