

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta ANNO 2006  
ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

- Sul ricorso in appello n. 3079/2006, proposto da ATRAL e SCHIAFFINI TRAVEL SPA, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentate e difese dall'Avv. Giovanni Pascone con domicilio eletto in Roma Via Lima 31 presso Giovanni Pascone

contro

Terravision London Ltd, Terravision Transport Scrl, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., rappresentate e difese dagli Avv. Andrea Guarino e Filippo Lubrano con domicilio eletto in Roma Piazza Borghese N. 3 presso Andrea Guarino;

REGIONE LAZIO rappresentato e difeso dall'Avv. Paolo Salis con domicilio eletto in Roma Via Marcantonio Colonna 27 presso l'avvocatura Regionale  
COMUNE DI ROMA in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Magnanelli con domicilio in Roma Via Del Tempio Di Giove 21 presso L'avvocatura Comunale Di Roma;

PROVINCIA DI ROMA in persona del Prefetto p.t., rappresentato e difeso dagli Avv. Antonio Fancellu e Massimiliano Sieni con domicilio eletto in Roma Via Iv Novembre N. 119/A presso L'avvocatura Provinciale Roma

COMUNE DI CIAMPINO non costituitosi;

COMUNE DI FIUMICINO non costituitosi;

COTRAL-COMPAGNIA TRASPORTI LAZIALI SOC. REGIONALE SPA  
non costituitasi;

-Sul ricorso in appello n. 4404/2006 , proposto da

COTRAL S.P.A. - COMPAGNIA TRASPORTI LAZIALI SOC. REG.LE SPA,  
in persona del legale rappresentate p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Ruggero  
Frascaroli con domicilio eletto in Roma Viale Regina Margherita 46

contro

Terravision London Ltd, Terravision Transport Scrl, in persona dei rispettivi  
rappresentati legali p.t., rappresentate e difese dagli Avv. Andrea Guarino e  
Filippo Lubrano con domicilio eletto in Roma Piazza Borghese N. 3 presso  
Andrea Guarino;

e nei confronti di

REGIONE LAZIO non costituitosi;

PROVINCIA DI ROMA in persona del Prefetto p.t., rappresentato e difeso dagli  
Avv. Antonio Fancellu e Massimiliano Sieni con domicilio eletto in Roma Via  
Iv Novembre N. 119/A presso L'avvocatura Provinciale Roma

COMUNE DI ROMA non costituitosi;

COMUNE DI CIAMPINO non costituitosi;

COMUNE DI FIUMICINO non costituitosi;

ATRAL e SCHIAFFINI TRAVEL SPA, in persona dei rispettivi rappresentanti  
legali, rappresentate e difese dall'Avv. Giovanni Pascone con domicilio eletto in  
Roma Via Lima 31 presso Giovanni Pascone

per la riforma

della sentenza del *TAR LAZIO - ROMA :Sezione I TER n. 2214/2006* , resa tra le parti, concernente autorizzazione ad esercitare servizi di linea di trasporto pubblico locale;

Visto i due atti di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Terravision London Ltd, Terravision Transport Scarl, Provincia Di Roma, Comune di Roma, Atral Scarl, Schiaffini Travel S.P.A.

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Visto l'art.23 bis comma sesto della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n.205;

Alla pubblica udienza del 28 Novembre 2006, relatore il Consigliere Aniello Cerreto ed uditi, altresì, gli avvocati Guarino, Lubrano e Frascaroli;

Visto il dispositivo di decisione n.579/2006;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza TAR LAZIO - ROMA, Sezione I TER, n. 2214/2006 è stato accolto il ricorso proposto dalla società Terravision avverso la determinazione regionale n. B3403 del 10.9.2005, con la quale la società COTRAL è stata autorizzata (avvalendosi dell'ATRAL, società consortile costituita tra la COTRAL e la SCHIAFFINI Travel) a modificare in via provvisoria (per la durata di tre mesi) il programma di esercizio, instradando diversamente i servizi

gestiti, ritenuti di rilevante importanza per la realizzazione del nodo intermodale con la stazione FS e l'aeroporto di Ciampino e Fiumicino e Ciampino FS-Università TOR Vergata.

2. Avverso detta sentenza hanno proposto distinti appelli le società ATRAL e COTRAL, deducendo:

- la società Terravision non è in condizioni di svolgere un servizio pubblico di linea, in quanto svolge un servizio di trasporto limitato a potenziali clienti di compagnie aeree all'aeroporto di Ciampino in fasce orarie che non assicurano la generalità e la uniformità del servizio;

- la riorganizzazione dei servizi nel bacino di Ciampino e l'attribuzione in via provvisoria dell'esercizio ad ATRAL è del tutto legittimo;

- l'atto impugnato in primo grado è un provvedimento di carattere provvisorio, superato dall'atto definitivo che ha attribuito per il 2005 l'autorizzazione allo svolgimento del servizio;

- il TAR ha accolto il ricorso esprimendo considerazioni di merito, riservate alla pubblica amministrazione;

In particolare, la società COTRAL ha rilevato l'erroneità della sentenza appellata nella parte in cui aveva ritenuto che si trattasse di affidamento di nuovi servizi di trasporto locale.

3. Si è costituita in giudizio la ricorrente originaria che, con riferimento all'appello ATRAL, ha rilevato quanto segue:

- nel ricorso di appello non risulta il mandato difensivo; né rileva il foglio cucito all'originale dopo la notifica;

- la Terravision è legittimata all'impugnativa in quanto in caso di indizione della gara potrebbe parteciparvi;
- il servizio di noleggio esercitato da Terravision è in concorrenza con i servizi contemplati dall'atto impugnato;
- il carattere provvisorio, peraltro limitato alla definizione agli orari delle corse, dell'atto impugnato è irrilevante;
- i capi della sentenza che hanno accolto motivi di ricorso sono passati in giudicato, tra i quali, in particolare, il carattere comunale dei servizi autorizzati, il fatto che essi non erano in concessione alla Cotral, e che erano stati affidati alla Cotral dietro domanda di Atral, che non era titolare di alcun servizio, l'illegittimità del provvedimento per effetti distorsivi della concorrenza, ed, infine, il difetto di istruttoria sulle nuove direttrici di traffico create.

4. Con riferimento all'appello Cotral, la ricorrente originaria ha svolto rilievi analoghi ed in particolare:

- la legittimazione all'impugnativa da parte di Terravision deriva da un duplice titolo e nell'appello non si contesta la concorrenza con il servizio di noleggio svolto;
- la Regione avrebbe potuto affidare alla Cotral solo servizi regionali, mentre nella specie si tratta di servizi comunali ;
- nell'appello non viene contestato che le modifiche introdotte avevano fatto perdere alle linee in esame la loro originaria finalità, né si contesta la natura non regionale di essi;
- nell'appello non viene contestata l'illogicità rilevata dal TAR in relazione al

fatto che il contributo pubblico viene a mancare proprio per il collegamento che ha maggiore valenza sociale (collegamento Ciampino-Università di Tor Vergata).

La Terravision ha infine fatto presente che non aveva motivi di dolersi della sentenza del TAR, ma essendo stata impugnata aveva interesse a riproporre le censure di 1° grado non esaminate dal TAR.

5. Si è costituita in giudizio, nell'appello proposto da Atral, anche la regione Lazio, che ha eccepito la inammissibilità del ricorso originario per mancata impugnativa della determinazione regionale B1027 del 22.3.2005, con la quale era avvenuta la proroga fino al 31.12.2005 del servizio in capo alla Cotral.

Si è costituita in giudizio, nell'appello proposto da Cotral, la società Atral, formulando rilievi analoghi a quelli proposti nel proprio atto di appello.

Con ordinanza n. 2616/2006, questa sezione ha respinto l'istanza cautelare proposta dalle società appellanti.

Con memoria conclusiva, le parti hanno ulteriormente illustrato la propria tesi.

Alla pubblica udienza del 28.11. 2006, i due appelli sono stati trattenuti in decisione.

6. I due appelli in epigrafe vanno riuniti, in quanto rivolti avverso la medesima sentenza.

Si può prescindere dall'eccezione sollevata da Terravision di inammissibilità dell'appello proposto da Atral per carenza di procura difensiva, dovendosi comunque il Collegio pronunciarsi sull'analogo appello proposto da Cotral.

7. I due appelli sono infondati.

7.1. Priva di pregio è l'eccezione di inammissibilità del ricorso originario per carenza di legittimazione e/o di interesse avanzata da entrambe le società appellanti, sostenendosi che la società Terravision non sarebbe in condizioni di svolgere un servizio pubblico di linea.

Come correttamente rilevato dal TAR, la ricorrente originaria ha senz'altro i requisiti per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale (nelle Regioni per cui è autorizzata) considerato oltretutto che un'importante Amministrazione regionale del Centro Italia l'ha autorizzata ad effettuare uno di tali servizi nell'ambito del proprio territorio), a parte l'assorbente considerazione che eventualmente potrebbe associarsi anche con altre imprese al fine della partecipazione a procedure di evidenza pubblica.

Inoltre, su una delle tratte di cui è causa (e, precisamente, sulla "Ciampino Aeroporto – Roma Termini"), la stessa appellata (sia pure senza alcuna autorizzazione TPL) svolge un servizio di trasporti in concorrenza con una delle attuali appellanti, aspetto peraltro non contestato negli appelli.

7.2. Il carattere provvisorio del provvedimento impugnato in primo grado non comporta di per sé l'inammissibilità del ricorso originario, atteso che anche un provvedimento di breve durata può essere lesivo della sfera giuridica di altri soggetti.

7.3. Parimenti, è insussistente l'inammissibilità denunciata per il fatto che la Terravision non avrebbe impugnato il provvedimento regionale B1027 del 22.3.2005, che proroga il servizio a favore della Cotral per l'anno 2005, atteso che tale provvedimento si riferisce al programma di esercizio allegato al

contratto n.5720/2002, mentre il provvedimento impugnato in primo grado è stato adottato in data successiva (10.9.2005) e modifica detto programma di esercizio.

7.4. Nel merito occorre far presente che il TAR ha accolto il ricorso della Terravision per un pluralità di considerazioni ed in particolare:

-non è stata fornita la documentazione (disciplinari di concessione delle linee in contestazione) dell'assunto secondo cui le modifiche apportate rientrano nell'originaria rete di servizi, per cui è stato ritenuto che vi è stato l'affidamento di nuovi servizi di linea per essere state introdotte varianti consistenti, con perdita delle finalità originaria della linea;

-ai sensi del combinato disposto degli artt.3, 2° e 4° comma, 10 e 36, 6° comma, della legge regionale laziale n.30/98, la Regione avrebbe potuto affidare in via diretta alla COTRAL solo i servizi rientranti nella rete regionale (e, cioè, quelli che collegano il territorio di due o più comuni e province od il territorio della Regione con quello di una Regione limitrofa) e non già quelli comunali (colleganti, come nella circostanza, il centro urbano di un Comune con l'aeroporto di un Comune limitrofo e/o il territorio di un Comune con una parte marginale – e circoscritta – di un Comune con esso confinante);

-la domanda di modifica è stata presentata da soggetto diverso dal titolare e con esercizio affidato a tale soggetto;

-il d.lg. n.422/97 e la stessa legge regionale n.30/98 – che (in ossequio alle indicazioni fornite, sul punto, dagli artt.81-93 del Trattato C.E. e dalla “legge-quadro” n.287/90) mirano a garantire il rispetto della concorrenzialità tra tutti gli

operatori economici che agiscono in un dato mercato – prevedono che i servizi di trasporto pubblico locale vengano erogati in aderenza alle condizioni del mercato stesso;

- i servizi di collegamento tra l’Aeroporto di Ciampino e quello di Fiumicino e tra l’Aeroporto di Ciampino e la Stazione di Roma-Termini, si pongono in concorrenza con quelli svolti da altri operatori che (come “Terravision Transport”) non godono di alcuna sovvenzione;

- ATRAL ha l’obbligo di praticare una tariffa – in quanto pubblico servizio - ridotta rispetto a quella offerta da altri operatori economici del settore (qual’è, appunto, “Terravision Transport”) compensata in parte da sovvenzioni pubbliche, da porre in relazione a particolari modalità di erogazione del servizio, che altrimenti resterebbero fuori mercato;

-non è stato valutato (nel corso dell’istruttoria preordinata al rilascio della richiesta autorizzazione), che le modifiche che si sarebbero apportate avrebbero creato delle direttrici di traffico completamente diverse rispetto alle precedenti.

- si è inteso subordinare il rilascio del titolo abilitativo all’esito di verifiche – peraltro da effettuare dallo stesso soggetto abilitato – circa l’effettiva sussistenza dell’interesse pubblico posto a fondamento dell’atto ampliativo.

-un conto è effettuare un’attività di monitoraggio volta ad accertare – ai fini dell’eventuale esplicazione dei poteri di autotutela – se un determinato servizio (assentito o modificato) sia stato svolto secondo le modalità previste dal titolo abilitativo e un conto è (far) verificare – a provvedimento già emanato – se esiste (o persiste) l’interesse pubblico all’istituzione di una linea di trasporto od

alla sua modificazione.

- se l'interesse pubblico era esistente sin dal momento dell'atto autorizzatorio di cui è causa, non avrebbe avuto alcun senso invitare l'ATRAL ad effettuare il monitoraggio della domanda di mobilità ; oppure l'esigenza di mobilità non esisteva, o non era stata monitorata dal soggetto competente, ed allora il provvedimento "de quo" dovrebbe riconoscersi illegittimo "ab origine", quanto meno per difetto di istruttoria;

- le due ipotesi che si ponevano in alternativa tra loro non sembrano esser state adeguatamente soppesate: e, comunque, non risultano indicati i motivi che hanno indotto a preferire il prolungamento di una linea anche se servita da altri vettori;

-nel momento in cui l'Autorità regionale ha autorizzato delle modifiche alla cadenza della linea "Ciampino Aeroporto – Roma Termini", doveva considerare i conseguenti effetti sulla rete di TPL nella sua interezza;

- quand'anche un tale servizio fosse stato (ancorché solo formalmente) già affidato alla COTRAL e questa non ne avesse concretamente attivato l'esercizio –comunque occorreva che , prima di autorizzare il potenziamento della linea "de qua", fosse accertato se la domanda di mobilità aeroportuale che si riteneva non adeguatamente soddisfatta non potesse trovar soddisfazione in altro modo;

7.5. Le doglianze prospettate dalle società appellanti investono solo alcune delle riportate considerazioni ed in particolare non è stata fornita neppure in appello la documentazione (disciplinari di concessione delle linee in contestazione) dell'assunto secondo cui le modifiche apportate rientrerebbero nell'originaria

rete di servizi attribuita a COTRAL; non è stata contestata l'irregolarità del procedimento seguito che è stato privo di adeguata istruttoria ed iniziato su domanda ATRAL, quale rappresentate dei concessionari; così come non è stato replicato in ordine ai conseguenti effetti sulla concorrenza tra le imprese esercenti il servizio.

Inoltre, contrariamente a quanto ritenuto dalle appellanti, le statuizioni del TAR qui confermate non impingono nel merito delle scelte riservate alla pubblica amministrazione, trattandosi di vizi di legittimità della procedura seguita, sotto il profilo del difetto di istruttoria, nei confronti di un procedimento inteso ad assicurare la continuità del servizio pubblico, ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 19 novembre 1997 n. 422.

8. L'infondatezza degli appelli principali comporta l'inammissibilità del dell'appello incidentale della Terravision per difetto di interesse, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

9. Per quanto considerato, gli appelli principali debbono essere respinti mentre l'appello incidentale va dichiarato inammissibile.

Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, previa riunione, respinge gli appelli principali e dichiara inammissibile l'appello incidentale.

Spese compensate;

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28 Novembre 2006 con l'intervento dei Signori:

Sergio Santoro	Presidente
Raffaele Carboni	Consigliere
Cesare Lamberti	Consigliere
Caro Lucrezio Monticelli	Consigliere
Aniello Cerreto	Consigliere Est.

L'ESTENSORE

f.to Aniello Cerreto

IL PRESIDENTE

f.to Sergio Santoro

IL SEGRETARIO

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**II 27 -04-2007**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

***p. IL DIRIGENTE***

***f.to Livia Patroni Griffi***