

Pubblicato il 04/01/2021

N. 00072/2021 REG.PROV.COLL.

N. 14552/2019 REG.RIC.

N. 00919/2020 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 14552 del 2019, integrato da motivi aggiunti,
proposto da
Cityroma S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli
avvocati Cinzia Di Marco, Manuela Veronelli, con domicilio digitale come in atti;

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;
Roma Servizi per la Mobilità S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non
costituita in giudizio;
Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma,
via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 919 del 2020, proposto da Cityroma S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cinzia Di Marco, Manuela Veronelli, con domicilio digitale come in atti;

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;
Roma Servizi per la Mobilità, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Cornacchia, con domicilio eletto in Roma, via di Vigna Murata 60;
Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 14552 del 2019:

- della deliberazione della Giunta Capitolina n. 174 del 2019, recante “Approvazione della rete dei servizi di linea Gran Turismo ricadente il tutto o in parte all’interno della ZTL BUS B e della ZTL BUS C, in attuazione della deliberazione n. 18 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 sull’Albo pretorio on line di Roma Capitale dal 12 settembre 2019 al 26 settembre 2019;

- degli allegati, facenti parte integrante della delibera n. 174 del 2019 medesima;
- della Relazione tecnica di Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, in particolare, recante “Nuova regolamentazione dei servizi di trasporto pubblico di linea Gran Turismo” di ottobre 2017, allegata alla suindicata delibera;
- delle note n. prot. n. QG/9284 del 10/03/2017 n. QG/20039 del 31/05/2017 n. 55414 del 9/10/2017 n. 55407 del 22/10/2018, di Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, ancorché non conosciute e non allegate alla delibera oggetto di impugnazione dalla ricorrente;
- delle note e lettere di trasmissione prot. nn. qg/41661 del 22/12/2016, qg37977, del 31 ottobre 2017qg/33795 del 04/10/2018 del Dipartimento Mobilità e Trasporti, ancorché non conosciute e non allegate alla delibera oggetto di impugnazione dalla ricorrente;
- di tutti i pareri acquisiti dal Dipartimento di Mobilità e Trasporti, con particolare, ma non esclusivo riferimento a quelli emanati da UOT dei Municipi, UITS Gruppi polizia Municipale, Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, Dipartimento SIMU, Direzione Attuazione Piani mobilità del Dipartimento mobilità e trasporti), ancorché non conosciute e non allegate alla delibera oggetto di impugnazione dalla ricorrente
- ove occorrer possa e in parte qua, del Regolamento adottato dal Commissario straordinario con i poteri dell’Assemblea Capitolina n. 18 del 2016 recante “Servizio di trasporto pubblico di linea Gran Turismo”;
- nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso con quelli impugnati, ancora non conosciuto;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 30\1\2020:

per l’annullamento e/o nullità:

- della determina a firma del dott. Alberto di Lorenzo, del Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale n. rep QG/1391/2019 e n. prot. QG/49918/2019 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”, pubblicata in data 30.12.2019 e relativi allegati e di ogni altro atto presupposto e consequenziale, anche non conosciuto, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso con quelli impugnati.

quanto al ricorso n. 919 del 2020:

per l’annullamento

- della determina del Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale n. rep QG/1391/2019 e n. prot. QG/49918/2019 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”, pubblicata in data 30.12.2019 e relativi allegati e di ogni altro atto presupposto e consequenziale, anche non conosciuto, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso con quelli impugnati.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma Servizi per la Mobilità;

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 la società ricorrente, esercente il servizio di trasporto di linea Gran Turismo nel territorio di Roma Capitale, ha 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 contestualmente impugnato *in parte qua* dalla società ricorrente.
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 dalla ricorrente sia mediante la proposizione di autonomo ricorso riunito al presente che 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 ha preso parte anche la ricorrente, 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 all'impugnazione 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 debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse nella parte in cui la ricorrente impugna il Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo, approvato con delibera commissariale n. 18 del 31 marzo 2016.

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 i ricorsi R.G. 14552/2019 e R.G. 919/2020 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. 14552/2019 nella parte in cui viene impugnato il Regolamento sui servizi di linea Gran Turismo per sopravvenuta carenza di interesse;

- accoglie i ricorsi R.G. 14552/2019 e R.G. 919/2020 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