

N. 00645/2012REG.PROV.COLL.  
N. 04090/2011 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4090 del 2011, proposto da:  
Sit - Societa' Italiana Trasporti Srl, in persona del legale rappresentante,  
rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Campagnola e Antonio  
Pazzaglia, con domicilio eletto presso Antonio Pazzaglia in Roma, via  
Lutezia, 8;

**contro**

Comune di Roma, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e  
difeso dall'avv. Andrea Magnanelli, dell'Avvocatura comunale, con  
domicilio in Roma, via del Tempio di Giove n. 21; Terravision London  
Ltd;

**nei confronti di**

<

**e con l'intervento di**

ad opponendum:

Alivision Transport S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante,  
rappresentato e difeso dagli avv. Pierfrancesco Palatucci e Elena Stella

Richter, con domicilio eletto presso Elena Stella Richter in Roma, viale Mazzini, 11;

**per la riforma**

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II n. 33129/2010, resa tra le parti, concernente RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE DIA PER L'ESERCIZIO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO DELL'AUTOLINEA GT ROMA - CIAMPINO AEROPORTO - (RIS.DANNO)

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2011 il Cons. Carlo Schilardi e uditi per le parti gli avvocati Campagnola e Rossi dell'Avvocatura Comunale di Roma Capitale e Palatucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

La SIT (Società Italiana Trasporti) che, giusta autorizzazione della Provincia di Roma, gestisce il servizio di linea granturismo Roma Termini - Ciampino aeroporto – Ciampino stazione e viceversa, con nota del 16 marzo 2008 ha presentato al Comune di Roma denuncia di inizio attività, significando che allo scadere dei trenta giorni previsti, avrebbe modificato tale collegamento, conservando un percorso ridotto, con esclusione della fermata di Ciampino stazione.

Con nota n. 14060 del 16 aprile 2008, il Comune di Roma ha inibito l'esercizio della linea, così come modificata.

Nelle more della discussione dell'istanza cautelare, nel giudizio di

impugnazione intentato innanzi al T.A.R. Lazio avverso la nota n. 14060 del 16 aprile 2008, la SIT presentava all'Amministrazione comunale un atto di significazione e diffida, per rilascio di autorizzazione all'esercizio del servizio di trasporto di linea mediante autobus per il collegamento Ciampino aeroporto – Roma Termini e viceversa, riprendendo una domanda presentata nel luglio 2001, ma supportandone i contenuti sulla base di quanto ritenuto dal T.A.R. Lazio con sentenza n. 11718/2004, che cioè il servizio di linea per il collegamento tra uno scalo aeroportuale e la città di Roma sia da configurarsi quale servizio di linea “granturismo”, soggetto ad autorizzazione amministrativa a termini dell'art. 4, comma 5-bis, della legge della Regione Lazio n. 30 del 16 luglio 1998.

Con nota n. 30159 del 12 settembre 2008, il Comune di Roma respingeva la domanda argomentando che in materia : a) necessiti apposita autorizzazione, non rientrando l'attività in questione tra quelle disciplinate dall'art. 19, comma 1, della legge n. 241/1990; b) che occorra nulla osta comunale di sicurezza; c) che la linea per come richiesta non sarebbe qualificabile di “granturismo”.

Con motivi aggiunti la SIT ha impugnato anche tale provvedimento sostenendo, tra l'altro, la mancata comunicazione preventiva dei motivi ostativi all'accoglimento, in violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990.

A seguito di provvedimento cautelare del T.A.R., rinnovata l'istruttoria, il Comune di Roma comunicava preavviso di nuovo diniego non ritenendo che la suddetta linea fosse qualificabile di “granturismo” ai sensi dell'art. 4, comma 5 bis della legge regionale n. 30898.

Su osservazioni della SIT, il Comune, con determina n. 729 del 2 luglio 2009, rigettava la domanda di riesame.

La SIT impugnava quindi il provvedimento con nuovi motivi aggiunti, sostenendo essersi formato il silenzio assenso, per inerzia dell'amministrazione.

A causa del rigetto da parte del T.A.R. della istanza cautelare avanzata, con successiva domanda del 2 novembre 2009 l'azienda ha chiesto al Comune il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio, senza sovvenzioni pubbliche, del servizio di linea ordinario per il medesimo collegamento diretto, pur mantenendo l'interesse ad ottenere l'autorizzazione alla "linea granturismo".

Con provvedimento dirigenziale n. 37407 del 31 dicembre 2009 la domanda è stata respinta dal Comune, assumendo che il rilascio delle autorizzazioni per il trasporto pubblico non è un obbligo ma una facoltà dell'amministrazione e che per la quota di servizio esternalizzata, occorre procedere mediante evidenza pubblica.

La SIT ha proposto ulteriori motivi aggiunti al ricorso, lamentando il mancato preavviso del diniego ex legge n. 241/1990 e che i servizi non sovvenzionati, quando non autorizzati, impediscono la espansione del libero mercato.

E' intervenuta ad opponendum la soc. "Terravision London Ltd" ribadendo, come il Comune resistente, la legittimità dei provvedimenti impugnati.

Con sentenza n. 33129/2010, il T.A.R. ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e i primi motivi aggiunti, per sopravvenuta carenza di interesse, a seguito del riesame della problematica effettuata dal Comune, così come disposto dal T.A.R. in sede cautelare, ed ha respinto i secondi motivi aggiunti presentati in relazione al diniego opposto dal Comune quanto al riesame della domanda di rilascio dell'autorizzazione "granturismo" del 16 dicembre 2008, nonché quanto ai terzi motivi

aggiunti, relativi al diniego dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di linea ordinario ritenendo, inoltre, non necessariamente applicabile, al caso concreto, l'art. 10 bis della legge n. 241/1990 atteso il carattere vincolante del diniego opposto dal Comune.

Avverso la sentenza ha proposto appello la SIT (Società Italiana Trasporti).

Si sono costituiti il Comune di Roma e la "Terravision London Ltd" chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

Come già evidenziato, in data 16.3.2008 la S.I.T. aveva presentato una DIA al Comune di Roma, per modificare il collegamento "granturismo" nei termini descritti in premessa.

Avverso il provvedimento del Comune n. 14060 del 16 aprile 2008 di diniego degli effetti della DIA, la Società aveva presentato ricorso al T.A.R. Lazio e, nelle more della discussione cautelare, aveva prodotto ulteriore atto di significazione e diffida al Comune per il rilascio di autorizzazione per la stessa linea, riprendendo una precedente istanza dell'anno 2001.

Ciò sulla base della sentenza del T.A.R. Lazio n. 11718/2004 favorevole alle tesi della Società, per una vicenda ritenuta analoga.

A seguito di ulteriore diniego dell'autorizzazione, disposto dal Comune con provvedimento n. 30159 del 12.9.2008, la S.I.T. ha presentato primi motivi aggiunti al ricorso introduttivo e il T.A.R. Lazio con ordinanza cautelare n. 5671 del 3 dicembre 2008 ha disposto il riesame della vicenda a carico del Comune, anche con riferimento alle correlate istanze presentate dalla Società con note del 15 e del 18 dicembre 2008.

Dopo lo studio della documentazione prodotta e la effettuazione della prova di percorso effettuata per accertare meglio se, nel caso in esame, ricorressero le condizioni per corrispondere alle richieste della S.I.T., il

Comune di Roma inviava in data 10.3.2009 preavviso di diniego in ordine a quanto sottoposto in sede di riesame e, con determina dirigenziale n. 729 del 2.7.2009, comunicava definitivamente l'esito sfavorevole del riesame.

Il riscontro degli atti, come sviluppatasi nel tempo, prova la infondatezza del primo motivo di appello avverso la sentenza del T.A.R. che ha dichiarato la improcedibilità del ricorso principale e dei primi motivi aggiunti, atteso che, come correttamente ritenuto dal primo giudice nella sentenza impugnata, per effetto del riesame effettuato dal Comune su specifica richiesta della SIT, è intervenuta carenza di interesse della parte in ordine alle prime doglianze avanzate, perché i provvedimenti negativi del Comune sono da ritenersi ampiamente superati per via degli atti successivamente intervenuti proprio a seguito del riesame.

Quanto alla domanda di risarcimento degli eventuali danni subiti che giustificerebbe, ad avviso dell'appellante, il persistere di interesse al primo ricorso, non consta in atti che essa sia stata proposta né in tale sede, né con i primi motivi aggiunti, per cui la censura è infondata.

Il secondo motivo di appello attiene al diniego dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di autolinea gran turismo (secondi motivi aggiunti), adottato con la citata determina dirigenziale n. 729/2009 e concerne la qualificazione del servizio di collegamento della stazione Termini di Roma con l'aeroporto di Ciampino.

L'appellante sostiene che detto servizio è da considerare di gran turismo e, quindi, nella fattispecie sarebbe a suo avviso applicabile l'art. 4, comma 5 bis della legge della Regione Lazio n. 30/1998, che consente l'attivazione dello stesso con la più semplice forma dell'autorizzazione amministrativa, senza dover stipulare contratti di servizio e l'applicazione di una tariffa libera.

Per ciò che riguarda il servizio di autotrasporto pubblico risulta invero assai rilevante la differenziazione, prevista dalla legge n. 30/1998, tra servizi di linea in genere, siano essi ordinari, speciali o di altro genere e servizi di linea classificabili di "granturismo".

Mentre per l'assegnazione dei primi, infatti, è obbligatorio ricorrere, in base alla normativa comunitaria e nazionale, a procedure concorsuali, ciò non è necessario per i servizi di "granturismo".

Proprio in base a tale specificità e alla natura della norma che consente di attivare una linea di gran turismo in deroga ai principi ordinari di concorsualità, non risulta però possibile accedere a interpretazioni estensive o aperte della norma stessa per cui, correttamente, il T.A.R. Lazio ha ritenuto di dover dare una interpretazione restrittiva della stessa quanto alla possibilità di definire il servizio di autotrasporto in questione quale "granturismo".

Circa la qualificazione del servizio di trasporto, quale servizio di gran turismo, deve condividersi in merito quanto espressamente argomentato dal primo giudice e cioè che rileva al riguardo la potenzialità dello stesso a dare impulso e valore alle attrattive artistiche, storiche e paesaggistiche dei luoghi da collegare.

Scopo della norma e delle sue conseguenti aperture di natura autorizzatoria, è cioè quello di favorire, in un quadro liberistico, i servizi di collegamento con tali luoghi per rendere facilmente raggiungibili e visitabili i beni che in essi insistono.

Il collegamento degli aeroporti di Roma, sia pure con il centro logistico della città, su strade in gran parte extraurbane, non può essere considerato finalizzato primieramente a valorizzare la città stessa sul piano turistico, ove non si accompagni alla previsione di fermate utili per visitarla e alla prestazione di servizi espressamente rivolti al turista e non

all'utente in genere di un servizio pubblico ordinario di trasporto.

Una diversa interpretazione della norma ne dilaterrebbe i contenuti, procurando vantaggio alle imprese destinatarie dell'autorizzazione, esentandole dal rispetto delle regole generali, finalizzate a garantire il principio della "par condicio" per chiunque aspiri alla assegnazione dei servizi ordinari di trasporto.

Il collegamento tra la stazione ferroviaria di Roma Termini e l'aeroporto di Ciampino, pur essendo astramente utile al turismo, lo è invero molto di più e indistintamente per tutti i viaggiatori in transito dagli aeroporti cittadini ed è soprattutto privo, come si è detto, di uno dei caratteri propri del servizio di gran turismo perché non impegna itinerari tali da permettere ai fruitori di raggiungere direttamente siti di reale interesse turistico.

Alla luce di tali considerazioni appare anche pienamente ragionevole la decisione del T.A.R. di rivedere il proprio precedente diverso orientamento, espresso con sentenza n. 11718 /2004 in una vicenda di contenuto non dissimile.

Non è da ritenere fondato, ancora, quanto sostenuto dall'appellante circa la asserita formazione del silenzio assenso sulla richiesta di autorizzazione, essendo decorso il termine previsto dall'art. 20 della legge n. 241/1990, così come modificato dalla legge n. 80/2005, perché il procedimento autorizzativo ha avuto inizio, come assunto dallo stesso istante, con la domanda del 19 luglio 2001 e non nel marzo 2008 (presentazione DIA), né con gli atti immediatamente successivi.

Le disposizioni di cui all'art. 20 della legge n. 241/1990, a termini dell'art. 3, comma 6 sexies del D.L. n. 35/1995, convertito nella legge n. 80/2005, non si applicano, infatti, ai procedimenti ancora in corso al momento di entrata in vigore della legge di conversione.

L'autorizzazione al servizio di autolinea in parola, trattandosi di linea comunale, necessita peraltro del nulla osta del Comune in ordine alla sicurezza del servizio e del percorso, così come prescritto dall'art. 5 del d.p.r. n. 753/1982 e ciò deve essere considerato ai fini della stessa applicabilità dell'art. 19, comma 1, della legge n. 241/1990.

Infondato è, altresì, l'appello avverso la sentenza con cui il T.A.R. ha rigettato i terzi motivi aggiunti proposti nel ricorso di prima istanza, con il quale è stato impugnato il diniego opposto dal Comune alla diversa richiesta di autorizzazione della linea in parola, quale servizio ordinario di linea.

Ciò perchè, come già ampiamente dedotto, l'affidamento dei servizi di trasporto di natura ordinaria deve necessariamente intervenire in via concorsuale, essendo così previsto in materia di appalti di pubblici servizi, a termini della cogente normativa comunitaria e nazionale (art. 18 d.lgs n. 422/1997).

Resta fermo che, salvo specifici obblighi di legge, è nella disponibilità dell'ente pubblico decidere poi se procedere o meno all'affidamento di un servizio di trasporto ordinario di linea non sovvenzionato.

Risulta del tutto infondata, infine, la censura proposta dall'appellante avverso la decisione del T.A.R., che ha ritenuto che da parte del Comune non sia intervenuta alcuna violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, per mancata comunicazione alla società istante, dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda.

Conduce a condividere tali conclusioni del primo giudice la natura di atto vincolato del diniego opposto dal Comune, avverso la richiesta di autorizzazione del servizio di autotrasporto ordinario di linea, in vigenza dell'obbligo, imposto dalle leggi ripetutamente citate, di non poter rilasciare autorizzazioni del genere se non tramite il ricorso a

procedure concorsuali.

L'appello va pertanto rigettato, perché infondato.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in complessivi E. 6000 (seimila), da suddividersi in misura eguale in favore di ciascuna delle parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in complessivi E. 6000 (seimila), da suddividersi in misura eguale in favore di ciascuna delle parti costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Roberto Chieppa, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Carlo Schilardi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/02/2012

IL SEGRETARIO  
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)