



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 in appello iscritto al numero di registro generale 4266 del 2017,
proposto da:

Società Italiana Trasporti s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Pazzaglia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Emanuele Gianturco, n. 1;

contro

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Sieni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via IV Novembre, n. 119/A;

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Rizzo e Rosalda Rocchi, con domicilio eletto presso lo studio in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

Regione Lazio, non costituita in giudizio;

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - *Antitrust*, in persona

del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

S.r.l. Tiburtina Bus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Malena e Michele Mascolo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Malena in Roma, via Ovidio, n. 32;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, sez. II, n. 05566/2017, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana, di Roma Capitale e di S.r.l. Tiburtina Bus, nonché dell'Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2017 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Pazzaglia, De Maio, in dichiarata delega di Sieni, Rocchi, l'avvocato dello Stato Stigliano Messuti, nonché l'avvocato Malena;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- La S.I.T.-Società Italiana Trasporti s.r.l., titolare di autorizzazione amministrativa comunale per l'esercizio del servizio di trasporto pubblico di linea granturismo provinciale Ciampino-Roma, ha interposto appello nei confronti della sentenza 9 maggio 2017, n. 5566 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. II, con la quale è stato respinto il suo ricorso avverso il provvedimento in data 17 novembre 2015 mediante il

quale Roma Capitale ha ordinato alla TI.BUS. s.r.l. di non autorizzarla ad entrare all'interno dell'autostazione dalla stessa gestita.

L'appellante ha chiesto in data 9 giugno 2015 alla Città Metropolitana di effettuare una nuova fermata, intermedia, all'interno dell'autostazione degli autobus "Tibus", dimostrando di avere la disponibilità di uno stallo di fermata; all'esito della conferenza di servizi Roma Capitale ha espresso parere negativo nell'assunto che l'autostazione sia al servizio delle linee di trasporto pubblico di carattere interregionale, nazionale ed internazionale e non anche delle linee di granturismo metropolitano; Roma Capitale ha conseguentemente diffidato, con il provvedimento gravato, TI.BUS. s.r.l., gestore dell'autostazione in forza di concessione di area rilasciata dalla stessa Roma Capitale, a non autorizzare l'ingresso all'interno dell'autostazione a soggetti che effettuano linee di trasporto pubblico che non siano ricomprese tra quelle autorizzate.

Con il ricorso in primo grado la S.I.T. s.r.l. ha impugnato l'atto di diffida prot. n. 37496 in data 17 novembre 2015 di Roma Capitale nei confronti del gestore dell'autostazione, nonché il provvedimento di concessione dell'area e l'autorizzazione all'esercizio dell'autostazione per l'ipotesi che effettivamente limitino l'accesso all'infrastruttura solo ad alcuni servizi di trasporto di linea rispetto ad altri; con motivi aggiunti ha poi impugnato il sopravvenuto diniego della Città Metropolitana prot. n. 4738 in data 13 gennaio 2016; a sostegno del ricorso ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti sotto vari profili ed in particolare per disparità di trattamento rispetto a Cotral, che assicura il collegamento diretto Roma-aeroporto e viceversa, nonché per vizi procedurali, in particolare attinenti alla disciplina sulla conferenza di servizi, ed ancora per vizi sostanziali, concernenti la competenza ad adottare il provvedimento di diniego da parte della Città Metropolitana.

2.- La sentenza appellata ha respinto il ricorso ed i motivi aggiunti nella considerazione che la competenza ad esprimere il nulla osta per qualsiasi

variazione di percorso o di fermata competenza a Roma Capitale, in quanto ente proprietario della strada, aggiungendo ancora che dalla delibera di G.R. n. 6755 in data 28 ottobre 1997 si evince che sono escluse dall'autostazione di Roma Tiburtina le linee locali, quale quella gestita da S.I.T. s.r.l., rispetto alla quale differente è la posizione di Cotral che gestisce servizi di linea soggetti ad oneri di servizio pubblico; ha aggiunto la sentenza che il nulla osta alla disponibilità dello stallo deve preesistere alla domanda e non può essere oggetto di assenso in sede di conferenza di servizi.

3. - L'appello della S.I.T. s.r.l. deduce, in sintesi, l'erroneità della sentenza in quanto avrebbe omesso di pronunciare sulla domanda di annullamento dell'atto di concessione dell'area e dell'atto di autorizzazione rilasciati alla TIBUS. s.r.l., in violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ. (con reiterazione dei relativi motivi svolti in primo grado), oltre che per violazione di legge e difetto di motivazione, sia in relazione ai vizi procedurali che al regime delle competenze.

4. - Si sono costituiti in resistenza Roma Capitale e la Città Metropolitana di Roma Capitale concludendo per la reiezione dell'appello; si è altresì costituita in giudizio l'A.G.C.M. senza rassegnare conclusioni.

5. - Si è costituita in giudizio anche la TIBUS. s.r.l. chiedendo l'accoglimento del ricorso in appello.

6.- All'udienza pubblica del 23 novembre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-Con il primo motivo di appello si deduce l'omessa pronuncia, od almeno la motivazione apparente, da parte della sentenza di prime cure sulla domanda di annullamento dei provvedimenti di concessione dell'area e di autorizzazione all'esercizio dell'autostazione rilasciati da Roma Capitale in favore della TIBUS s.r.l., svolta per l'ipotesi in cui operino nel senso di precludere ad alcuni operatori l'accesso all'autostazione di linea Tibus,

risultando in tale evenienza illegittimi nella misura in cui violano l'art. 12 del d.l. n. 223 del 2006 ed in generale i principi di libera prestazione economica.

Il vizio di omessa pronuncia da parte del giudice di primo grado è configurabile e costituisce un tipico errore di diritto per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo cui l'omessa pronuncia su di un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, così che essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo di impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile. In ogni caso, l'omessa pronuncia su una o più censure proposte con il ricorso giurisdizionale non configura un *error in procedendo*, tale da comportare l'annullamento della decisione, con contestuale rinvio della controversia al giudice di primo grado ex art. 105, comma 1, Cod. proc. amm., ma solo un vizio dell'impugnata sentenza che il giudice di appello è legittimato ad eliminare, integrando la motivazione carente o, comunque, decidendo sul merito della causa. Non rientrando l'omessa pronuncia da parte del giudice di primo grado su di un motivo del ricorso nei casi tassativi di annullamento con rinvio, ne consegue che, in forza del principio devolutivo (di cui all'art. 101, comma 2, Cod. proc. amm.), questo Consiglio decide, nei limiti della domanda riproposta, anche sui motivi di ricorso non affrontati dal giudice di prime cure (in termini, tra le tante, Cons. Stato, III, 7 febbraio 2018, n. 782).

Tale vizio è ravvisabile nella sentenza appellata, che ha omesso di pronunciarsi sulla censura secondo cui l'autorizzazione e la concessione in favore di TI.BUS s.r.l. non possono intendersi limitate ad alcuni servizi di

linea, con esclusione di altri, pena la violazione dell'art. 12 del d.l. n. 223 del 2006.

Il motivo è però infondato, e va pertanto respinto.

Occorre anzitutto considerare che, come dedotto da Roma Capitale, la concessione in favore di TI.BUS è scaduta a fare tempo dal 31 marzo 2016, seppure continua la gestione in regime di proroga di fatto, come precisato dalla stessa TI.BUS. s.r.l.; ne consegue che verosimilmente non è più possibile per il gestore rilasciare nuove autorizzazioni ad effettuare fermate, e pertanto il motivo è anzitutto improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Il motivo è comunque anche infondato, in quanto non contrasta con il principio di liberalizzazione del servizio di trasporto la circostanza per cui la gestione dell'autostazione Tiburtina sia a servizio delle sole linee di trasporto pubblico di persone, interregionali, nazionali ed internazionali (con esclusione, dunque, di quelle "locali", *melius* di "granturismo metropolitano"), come previsto dal provvedimento autorizzatorio di cui alla delibera di G.R. n. 6755 del 1997. Non è difficile rinvenire il fondamento di razionalità di tale scelta nel fatto che il servizio affidato all'appellante è finalizzato a valorizzare i siti di pregio storico-ambientali, artistici e paesaggistici (ai sensi dell'art. 4, comma 5-bis, della l.r. Lazio n. 30 del 1998) e non ha pertanto necessità di collegamenti intermodali come i servizi di trasporto articolati su lunghe tratte, implicanti servizi aggiuntivi all'utenza propri dell'autostazione. Su altro piano si pone la liberalizzazione del servizio di trasporto, essenzialmente volta a superare il sistema dei diritti di esclusiva riconosciuti ai concessionari e le forme di contingentamento nel rilascio dei titoli autorizzatori.

2. - Con il secondo, articolato, motivo di appello la S.I.T. s.r.l. deduce, tra l'altro, la competenza provinciale, e non già di Roma Capitale, ad adottare il nulla osta alla idoneità del percorso e delle fermate, nonchè la violazione

della disciplina sulla conferenza di servizi di cui all'art. 14, comma 2, della legge n. 241 del 1990 in relazione al dissenso espresso da Roma Capitale.

Anche tale motivo è infondato.

Quanto al primo profilo, condivisibilmente ha rilevato il primo giudice che l'art. 5, comma 7, del d.P.R. n. 753 del 1980 *«induce a ritenere che l'ente proprietario della strada abbia competenza ad esprimere il nulla osta per qualsiasi variazione di percorso o di fermata che insistono sul proprio territorio, sicchè la competenza ad esprimersi sull'utilizzo dello stallo all'interno dell'autostazione spettava a Roma Capitale, mentre TI.BUS non avrebbe potuto disporre a sua discrezione»*; nello stesso senso depone l'art. 10, comma 2, lett. a), della l.r. Lazio n. 30 del 1998 che attribuisce ai Comuni, ed in particolare a Roma Capitale *«le funzioni relative ai servizi di gran turismo e commerciali esercitate nel territorio comunale; per 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 [...] e di Ciampino [...]»*.

Quanto alla seconda critica, anche a prescindere dai, pur severi, profili di inammissibilità del motivo per genericità, essendosi la censura limitata a riproporre l'argomento svolto in primo grado, la sentenza ha posto in evidenza, anche in questo caso condivisibilmente, che il nulla osta alla disponibilità dello stallo costituisce un requisito soggettivo per conseguire e mantenere l'autorizzazione, deve pertanto preesistere alla domanda e non può essere oggetto di assenso in sede di conferenza di servizi (istruttoria), sì che non vale invocare le regole proprie della disciplina conferenziale nel caso di specie.

3. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, l'appello va respinto.

La complessità, anche fattuale, della vicenda costituisce giusto ed eccezionale motivo per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO