

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

DECISIONE

sul ricorso n. 7821/2007 R.G. proposto dalla società ARPA,
Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi s.p.a., con sede in
Chieti, in persona del legale rappresentante dottor Nicola
Basilavecchia, rappresentata e difesa dall'avv. Pierluigi Maria
Tenaglia ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv.
Domenico Bellantoni, in Roma, viale delle Milizie, n. 106;

CONTRO

il Consorzio Prontobus,(o Consorzio Trasporti Prontobus), con
sede in Torre dei Passeri, costituitosi in giudizio, rappresentato e
difeso dall'avv. Alfonso Vasile, ed elettivamente domiciliato in
Roma presso lo studio dell'Avv. Alessandro Cagnoli, Via Luca
Signorelli, n. 4;

e nei confronti

della Regione Abruzzo, costituitasi in giudizio con l'avvocatura
generale dello Stato, presso cui domicilia in Roma, Via dei
Portoghesi n. 12;

delle imprese Donato Di Fonzo & F.lli s.p.a. ed E. Di Febo
Capuani, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del tribunale amministrativo regionale. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, 6 agosto 2007, n. 749.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio;

visto l'appello incidentale della Regione Abruzzo;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

vista l'ordinanza n. 5371 del 28 ottobre 2008;

Alla pubblica udienza del 3 aprile 2009, relatore il Consigliere Cesare Lamberti e uditi gli avvocati Tenaglia, vasili e l'avv.to dello Stato Barbieri;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

1. Il Consorzio Trasporti Prontobus espone di avere chiesto alla Regione Abruzzo, con nota del 2 dicembre 2005, l'autorizzazione per l'autolinea di granturismo Penne - Loreto Aprutino - Montesilvano - S.Giovanni Teatino - S.Clemente a Casauria - Roma e viceversa nei seguenti periodi: tutti i giorni dal 1° giugno al 15 settembre, tutti i venerdì, sabato e domenica nonché festivi nei restanti periodi dell'anno e con i seguenti orari di partenza: andata da Penne alle ore 7,30 e alle ore 14,30 con arrivo a Roma alle 11,20 e alle 18,10; ritorno da Roma, con partenza alle 14,30 e alle 18,30.

1.1. Con determinazione n. 19/DE8 del 2.9.2005 (rettificata con determinazione 1/DE8 del 5.1.2006), la Regione ha concesso l'autorizzazione per la medesima linea con previsione di una corsa di andata e una di ritorno per le giornate di venerdì, sabato e domenica nonché nei giorni festivi dei periodi 1° giugno-15 settembre e 15 dicembre - 15 gennaio.

1.2. Con separate istanze, respinte dalla Regione, il Consorzio aveva richiesto di essere autorizzato ad una serie di linee, sulla base della liberalizzazione delle attività di trasporto e per l'inapplicabilità di vincoli amministrativi all'esercizio di tale attività.

1.3. In relazione al diniego di cui al provvedimento n.7132 del 26.10.05, oggetto da parte del Consorzio del ricorso n. 6/2006, la domanda cautelare avverso il diniego è stata accolta con ordinanza n. 26 del 26 gennaio 2006, alla luce delle prescrizioni in materia da parte della C.E. e ritenuto che sussistono i danni gravi ed irreparabili richiesti dalla normativa.

2. Con la determinazione n. 1858/DE8 del 7 marzo 2006, il dirigente del servizio degli interventi gestionali della regione Abruzzo ha ribadito quanto già precedentemente contenuto nell'atto di autorizzazione alla medesima linea e, in particolare, che quanto richiesto dal Consorzio non corrisponde a quanto stabilito dalle linee guida per il rilascio della autorizzazione amministrativa per l'esercizio delle linee di granturismo di cui alla deliberazione di Giunta Regionale n 1224 del 26.11.2004

approvata con deliberazione consiliare n. 164/8 del 13.01.2005 "Programmazione attraverso criteri di semplificazione amministrativa della rete dei servizi di granturismo, attuazione dell'art.6 comma 21lett.d) della L.R. 25/2003", che prevedono al punto 7, lo svolgimento delle linee granturismo nelle festività e nei fine settimana dei periodi 1° giugno - 15 settembre, 15 dicembre - 15 gennaio e al punto 9 una sola corsa di andata e una di ritorno.

2.1. Avverso la determinazione è stato adito il Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo con ricorso n. 200/2006 dal Consorzio Trasporti Prontobus per tre distinti motivi, i primi due dei quali di violazione delle linee guida della regione Abruzzo ed irrazionalità del diniego e il terzo di violazione della legge n. 59/1997 e dei principi comunitari. Il consorzio ha richiamato la sostituzione del regime concessorio, una volta liberalizzato l'esercizio del trasporto dei viaggiatori su strada con la disciplina comunitaria (regolamenti 684/92/CEE e n. 12/98/CEE). Il mutamento di disciplina sarebbe stato travisato dalla regione Abruzzo con estensione a tali attività di trasporto dei principi vigenti per il servizio pubblico di linea onde esercitare sui relativi assenti una sorta di discrezionalità controllata. Il ricorrente rilevava che i residui poteri riconosciuti alle regioni sono circoscritti ai servizi pubblici regionali e locali, non remunerativi e come tali sorretti economicamente dalla

pubblica amministrazione, dai quali esulano però le imprese di trasporto esercenti servizi commerciali.

2.2. Nel giudizio di primo grado si è costituita la Regione che ha depositato un fascicolo di documenti, e con atto notificato in data 12 e depositato il 15 gennaio 2007 è intervenuta la società ARPA, nella veste di concessionaria della Regione Abruzzo per il servizio di trasporto pubblico locale su linee extra-urbane ai sensi della legge n.151 del 10 aprile 1981 e della legge regionale n.62 del 9 settembre 1983, per sostenere le ragioni della resistente Regione Abruzzo ed opporsi all'accoglimento del ricorso introduttivo.

2.3. L'interveniente ARPA ha precisato, in punto di fatto, di essere venuta a conoscenza del ricorso n. 200/2006 dalla memoria di costituzione del Consorzio Prontobus nel ricorso n. 6/2006 avverso il diniego n.7132 del 26.10.05, impugnato dal medesimo Consorzio e la cui domanda cautelare era stata accolta con ordinanza n. 26 del 26 gennaio 2006,

2.4. La società ARPA ha rappresentato in punto d'interesse che linea oggetto di richiesta da parte del Consorzio Prontobus sulla relazione di traffico Pescara - Roma interferiva con quella da essa gestita sulla medesima tratta in comune con le ditte Di Fonzo e Di Febo; ha quindi eccepito l'inammissibilità del ricorso perché non notificato, nonostante la sua posizione di contro interessato, ed ha dedotto nel merito la sua infondatezza.

3. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo ha respinto l'eccezione in rito e, nel merito, accolto il ricorso del Consorzio Prontobus ed ha annullato la determinazione n. 1858/DE8 del 7 marzo 2006, compensando tra le parti le spese processuali.

4. La sentenza è appellata con ricorso n. 7821/2007 R.G. dalla società ARPA s.p.a..

4.1. Si sono costituiti in giudizio il Consorzio Prontobus e la Regione Abruzzo. La seconda ha proposto appello incidentale ed ha poi depositato memoria illustrativa.

5. Trattenuta in decisione la causa alla pubblica udienza del 18 marzo 2008, la Sezione, con ordinanza n. 5371 del 28 ottobre 2008 ha disposto istruttoria a carico della Regione Abruzzo adempiuta con deposito del 18 febbraio 2009.

5.1. Le parti hanno ulteriormente presentato memorie e documenti prima dell'odierna udienza.

DIRITTO

1. Con la determinazione n. 19/DE8 del 2.9.2005, la Regione Abruzzo ha autorizzato il Consorzio Prontobus all'esercizio dell'autolinea di granturismo Penne - Loreto Aprutino - Montesilvano - S.Giovanni Teatino - S.Clemente a Casauria - Roma e viceversa nei seguenti periodi : tutti i giorni dal 1° giugno al 15 settembre, tutti i venerdì, sabato e domenica nonché festivi nei restanti periodi dell'anno e con i seguenti orari di partenza: andata da Penne alle ore 7,30 e alle ore 14,30 con

arrivo a Roma alle 11,20 e alle 18,10; ritorno da Roma, con partenza alle 14,30 e alle 18,30.

1.1. In relazione all'ulteriore domanda di potenziamento del servizio sulla medesima linea con previsione di una corsa di andata e una di ritorno per le giornate di venerdì, sabato e domenica nonché nei giorni festivi dei periodi 1° giugno-15 settembre e 15 dicembre- 15 gennaio, il dirigente del servizio degli interventi gestionali della regione Abruzzo ha affermato, in particolare, che quanto richiesto dal Consorzio non corrisponde a quanto stabilito dalle linee guida per il rilascio della autorizzazione amministrativa per l'esercizio delle linee di granturismo di cui alla deliberazione di giunta regionale n 1224 del 26.11.2004 approvata con deliberazione consiliare n. 164/8 del 13.01.2005 "Programmazione attraverso criteri di semplificazione amministrativa della rete dei servizi di granturismo, attuazione dell'art.6 comma 21lett.d) della L.R. 25/2003", che prevedono al punto 7, lo svolgimento delle linee granturismo nelle festività e nei fine settimana dei periodi 1°giugno - 15 settembre, 15 dicembre - 15 gennaio e al punto 9 una sola corsa di andata e una di ritorno.

1.2. La relativa determina n. 1858/DE8 del 7 marzo 2006 di rigetto di questa ulteriore istanza del Consorzio Prontobus, è stata annullata dal tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo in accoglimento del ricorso spiegato dal Consorzio Prontobus.

1.3. Pur affermando che il regolamento CEE n. 68/92 (integrato e modificato dai regolamenti CEE n. 11/98 e n. 12/98) – nella parte in cui attiene ai “trasporti internazionali” ed enuncia un principio generale di libera concorrenza, cui lo Stato italiano si sarebbe (in parte) adeguato con la legge n. 32/2005 ed il D.Lgs. n. 285/2005 - non sarebbe applicabile alle linee granturismo perché riguardanti i “trasporti interregionali di competenza statale” (collegamenti con più di due regioni), la sentenza ha tuttavia ritenuto la richiesta della società ricorrente conforme a criteri di ragionevolezza per ciò che attiene il servizio di collegamento granturismo, come disciplinato dalle leggi regionali n. 152/1998 (art. 5) e n. 25/2003 (art. 6, co. 2, lett. d), che demandano al potere amministrativo della Regione di stabilire, anche per l'esercizio del trasporto granturismo, apposite le linee guida come lo sono quelle allegate alla delibera del Consiglio regionale n. 164/8 del 13.1.2005, da interpretare alla stregua di normativa di riferimento.

1.4. Le linee guida regionali stabiliscono una netta distinzione con le linee di trasporto pubblico locale, alle quali il trasporto granturismo non può sovrapporsi, salvo che per “periodi” di svolgimento, per “obiettivi” e “motivi” di collegamento e per la “stagionalità”.

1.5. In relazione ai citati criteri, la domanda del Consorzio Prontobus è stata ritenuta legittima in quanto il servizio normalmente si svolge nei periodi 15-giugno/15-settembre, 15-

dicembre/15-gennaio e nelle festività e nei fine settimana - secondo il punto 7 delle linee guida - e in periodi precisi e distinti, quali le festività e/o fine settimana, sicché la richiesta del Consorzio di poter svolgere il servizio “tutti giorni” nei periodi stabiliti dal punto 7 delle linee guida, nonché “tutti i venerdì, sabato, domenica e giorni festivi” nei restanti periodi dell’anno, è perfettamente conforme al contenuto testuale della disposizione.

2. Dell’appello principale della società ARPA, va preliminarmente respinta l’eccezione d’inammissibilità del ricorso di primo grado perché non notificato dal Consorzio Prontobus alla stessa società ARPA, nella veste di gestore sulla relazione di traffico Pescara - Roma di una linea di trasporto di servizio pubblico locale che interferirebbe con la linea quella gestita sulla medesima tratta dal Consorzio ricorrente in primo grado.

2.1. Correttamente, la sentenza di primo grado ha affermato che la società ARPA non è un contraddittore necessario, ma un soggetto esterno al rapporto tra Regione e Consorzio Prontobus, in quanto concessionaria di un servizio di trasporto pubblico locale e non gestore di un servizio granturismo come è quello autorizzato al Consorzio Prontobus e del quale al consorzio è stato denegato l’ampliamento con il provvedimento impugnato.

2.2. Il pregiudizio di mero fatto che la società ARPA assume connesso all’ampliamento della linea granturismo ed alla sua autorizzazione consente l’intervento “*ad opponendum*” nel

giudizio d'impugnazione del diniego ma non determina l'inammissibilità del ricorso proposto dal Consorzio Prontobus per mancanza di una parte necessaria, tale non potendo qualificarsi la società ARPA per la diversità del titolo in base al quale essa ha gestione l'autolinea, in disparte i suoi rapporti con le imprese Di Fonzo ed E. Di Febo, concessionarie della linea stessa.

3. Nel merito, l'appello è infondato.

3.1. La sentenza è anzitutto correttamente motivata in relazione ai punti n. 8 e 9 delle linee guida di cui alla deliberazione del Consiglio Regionale n. 164/8 del 13.1.2005 e dell'art. 3, co. 2 della legge regionale n. 152/1988, che indicano, rispettivamente la funzione delle linee granturismo di servire località di particolare pregio e ne disciplinano il criterio di esercizio con riferimento al tempo tra l'arrivo e la partenza che deve essere tale da consentire ai passeggeri il normale svolgimento delle attività turistiche

3.2. Data la genericità dell'elencazione delle località servite, di "pregio artistico, ambientale, naturalistico, stazioni termali", è da condividere l'assunto della non tassatività dei luoghi serviti. A parte il notorio pregio artistico della città di Roma, le linee granturismo possono addirittura riguardare anche stazioni termali che non hanno valenza strettamente turistica anche se di notevole interesse collettivo.

3.3. L'unico limite che l'art. 9 delle linee guida pone alla linee granturismo è che esse non possono essere istituite allorché il tempo di percorrenza da capolinea a quello di arrivo superi le quattro ore. La linea di che trattasi prevede la partenza da Penne alle ore 7,30 e alle ore 14,30 con arrivo a Roma alle 11,20 e alle 18,10. In ambedue i casi detto limite non è superato e questo vale a disattendere la censura incentrata sulla scarsità del tempo di permanenza a Roma degli utenti il servizio per fini turistici, dalla quale l'appellante intenderebbe desumere il presupposto dell'illegittima sovrapposizione.

3.4. Circa l'ulteriore aspetto inerente la di violazione del punto 6 delle linee guida per l'omessa valutazione degli elementi che sovrappongono il servizio autorizzato con la linea di trasporto pubblico locale, sono da respingere in motivi con i quali l'appellante ribadisce che i comuni di Montesilvano Spiaggia e San Giovanni Teatino sono collegate direttamente per Roma dai servizi di trasporto pubblico locale diretti a Roma che transitano per la località Dragonara abitato di Sambuceto e sottolinea che Montesilvano e San Giovanni Teatino fanno parte dell'area metropolitana Chieti- Pescara e sono servite da linee dirette per Roma con numerosi raccordi e titoli di viaggi integrati per Pescara e Chieti Scalo.

3.5. Nella relazione inviata al Collegio a seguito dell'interlocutoria, la Regione ha affermato di avere valutato le possibili sovrapposizioni con il trasporto pubblico locale: le

fermate di Montesilvano F.S. e Pescara F.S. sono state infatti denegate al precipuo fine di evitare possibili sovrapposizioni con le linee esistenti. La fermata di Montesilvano Spiaggia è stata invece autorizzata per consentire un collegamento agevole con gli alberghi, date le convenzioni stipulate dal Consorzio Prontobus e in relazione alle finalità proprie delle linee di granturismo, di poter avere un collegamento agevole verso Roma. La regione ha poi chiarito che fermata di San Giovanni Teatino ricade in un comune diverso da quello interessato dalle linee della ricorrente che è Chieti Scalo (comune di Chieti) e che il transito presso la località Dragonara è irrilevante perché in tale località la linea di gran turismo non ferma e non crea problemi di sovrapposizione. La Regione ha infine escluso la possibilità di pregiudizi alla società ARPA dalla circostanza che Montesilvano e San Giovanni Teatino fanno parte dell'area metropolitana Chieti - Pescara e sono serviti da linee dirette per Roma, data la considerevole estensione dell'area che consente l'istituzione di nuove linee.

3.6. Quanto riferito dalla regione rende la decisione conforme al punto 6 delle Linee Guida, data la previa valutazione delle sovrapposizioni e l'esclusione della sottrazione di traffico della nuova linea rispetto alle linee esistenti, tanto più che le linee di granturismo realizzano un servizio porta a porta di qualità per utenti che hanno un'unica destinazione, con biglietto di andata e ritorno.

Non potendosi concretamente addurre sovrapposizioni sul trasporto pubblico locale non considerate in sede di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della linea di granturismo alla società Consorzio Prontobus, la censura va respinta e la sentenza va confermata sul punto.

4. deve poi essere dichiarata inammissibile la censura di omessa valutazione della linea granturismo autorizzata con quelle in partenza da Pescara alle 8,15 e alle 16 e da Roma alle 14,30 alle 18,30.

4.1. Come la stessa ricorrente ammette, le linee prodette sono state concesse alle imprese Di Fonzo ed E. Di Febo-Capuani, che sono gli unici soggetti legittimati a dedurre l'eventuale danno da sovrapposizione in luogo dell'odierna appellante.

5. Con riferimento all'ultimo profilo di censura, di violazione del punto 7 delle linee guida, relativamente al giorno del venerdì e di violazione del punto 9 delle linee guida in quanto sono state autorizzate due corse di andata e due di ritorno, la regione Abruzzo ha affermato che l'inclusione della giornata di venerdì nei fine settimana è consona alla finalità turistica della linea di granturismo per agevolare e rendere più completo il servizio.

5.1. L'estensione alla giornata di venerdì risponde perciò a precetti di logica, anche perché il punto 7 delle linee guida non esclude espressamente la giornata del venerdì dai fine settimana.

6. L'appello della società ARPA, Auto linee Regionali Pubbliche Abruzzesi s.p.a. deve essere conclusivamente respinto.

6.1. Va anche respinto l'appello incidentale della Regione basato su analoghi motivi.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, definitivamente decidendo, respinge l'appello principale della società ARPA, Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi s.p.a. e della Regione Abruzzo.

Condanna, in solido, la società ARPA, Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi s.p.a. e la Regione Abruzzo alle spese del presente giudizio, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/00) complessive in favore dell'appellato Consorzio Trasporti Prontobus.

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

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta), nella camera di consiglio del 3 aprile 2009, con l'intervento dei Signori:

Raffaele Carboni	presidente
Cesare Lamberti	consigliere est.
Marzio Branca	consigliere
Giancarlo Montedoro	consigliere
Angelica Dell' Utri Costagliola	consigliere

L'Estensore

Cesare Lamberti

Il Presidente

Raffaele Carboni

L SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

09.12.2009

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

IL DIRIGENTE

F.to Elisabetta Argiolas