



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 l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 66 del 2018, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Prontobus S.r.l., Gaspari Bus S.r.l., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Alfonso Vasile, Patrizia Silvestri,
Pierluigi Vasile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso lo studio Alfonso Vasile in Pescara, via G. Misticoni, 3;

contro

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in L'Aquila, complesso
monumentale di San Domenico;

nei confronti

Tua S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dagli avvocati Massimo Malena, Bruno Bitetti, Sarah Fionchetti, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio
Massimo Malena in Roma, via Ovidio 32;

Comune di Giulianova, Comune di Mosciano Sant'Angelo non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

A) della deliberazione della Giunta Regionale Abruzzo n. 848/C del 28 dicembre 2017, avente ad oggetto: "DPE002 - Pianificazione e Programmazione dei Trasporti, Piano Regionale Sicurezza Stradale", con la quale si stabilisce:

"1. di approvare l'allegato documento, parte integrante e sostanziale del presente atto (Allegato 1 - ""Definizione dei Bacini di Mobilità, determinazione dei livelli di Servizi Minimi e loro attribuzione territoriale"" di determinazione del livello dei servizi minimi del trasporto pubblico locale, previsto dall'art. 13, comma 1 della Legge Regionale 23 dicembre 1998 n. 152, riservandosi eventuali integrazioni e precisazioni in sede di definizione del Piano Territoriale dei Servizi di cui all'art. 10 della citata L.R. 152/1998;

2. di dare atto che il presente provvedimento potrà essere integrato e/o modificato all'esito dell'emanazione del redigendo decreto ministeriale di cui all'art. 27 del D.L. 50/2017, nonchè all'esito delle procedure di cui al successivo punto 5";

3. di stabilire che si procederà, in base a quanto previsto dall'art. 4 bis del D.L. 78/2009, convertito dalla legge n. 1002/2009 e delle indicazioni del documento ""Allegato 1"", a mettere a gara una quota non inferiore al 10% dei servizi di trasporto su gomma, ricadenti nel bacino unico regionale di programmazione, ferma restando l'eventuale possibilità di avvalersi delle modalità di affidamento di cui all'art. 5, par. 4 del Regolamento (CE) 1370/2007, previa verifica dei presupposti di cui all Misura 6 della Delibera ART n. 48/2017;

4. di dare atto che con L.R. 21 dicembre 2017, n. 64 sono state prorogate le concessioni in essere per il periodo necessario per l'espletamento delle gare di cui al punto precedente, e comunque non oltre il termine di cui all'art. 8, par. 2 del regolamento (CE) 1370/2007 (3/12/2019);

5. di avviare le procedure concertative di cui all'art. 14 della Legge Regionale 23 dicembre 1998, n. 152, e dell'art. 13 della Legge Regionale 11 dicembre 2007, n. 41 (istituzione e disciplina del CAL) e successivamente al Consiglio Regionale;

6. di demandare al Direttore del Dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica tutti gli atti connessi e conseguenti, inclusa la pubblicazione dell'avviso di preinformazione di cui all'art. 7 del Regolamento n. 1370/2007, nel rispetto del quadro previsto dall'art. 27 del decreto legge 50/2017;

7. di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel sito istituzionale della Regione Abruzzo e nel Burat";

B. di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti a detta deliberazione, e, in particolare, della Relazione "Allegato 1" alla stessa ("Definizione dei Bacini di Mobilità, determinazione dei livelli dei Servizi Minimi e loro attribuzione territoriale"), con introduzione e specifica trattazione del "Quadro normativo di riferimento", del "Bacino Unico di programmazione regionale", della "Suddivisione del Bacino Unico di Programmazione in Bacini di Mobilità", della "Determinazione dei Servizi Minimi", della "Prefigurazione della suddivisione dei Bacini di Mobilità in lotti di gara", e della "Copertura finanziaria".

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da PRONTOBUS SRL il 2\11\2018:

A.) della deliberazione del Consiglio Regionale dell'Abruzzo n. 111/2 del 7 agosto 2018 avente ad oggetto "Definizione dei Servizi Minimi e degli ambiti di traffico del Trasporto Pubblico Locale ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge regionale 23 dicembre 1998, n. 152 e della Deliberazione della Autorità di Regolazione dei trasporti numero 48/2017 del 30 marzo 2017", che conclude l'iter di determinazione ed approvazione dei servizi minimi nella Regione Abruzzo e di collocazione degli stessi nei bacini di mobilità, nonché di tutti gli atti presupposti e connessi in essa richiamati, e in specie: a.) in primis, della deliberazione della Giunta Regionale n. 848/C del 28 dicembre 2017, avente lo stesso oggetto, della quale la delibera consiliare che si impugna fa proprio contenuto e proposta (atto peraltro già

impugnato, in via preliminare e precauzionale, con il ricorso n. 66/2018 RR., pendente); b.) e poi: - della allegata relazione della 2° Commissione consiliare permanente a firma Petrucci; - della richiamata e riportata deliberazione della Giunta regionale n. 347/C del 24 maggio 2018 che, nella sostanza, ripropone, nelle premesse e nel dispositivo, **le determinazioni di cui alla precedente deliberazione della Giunta regionale n. 848/C del 28 dicembre 2017**; - del parere del Consiglio delle Autonomie Locali del 12 aprile 2018, espresso sulla proposta contenuta nella appena richiamata deliberazione di Giunta;

B.) per quanto necessario, del provvedimento regionale nel suo insieme che dà attuazione al complesso procedimento di determinazione ed approvazione dei servizi minimi, dato: a.) **dalla proposta di cui alla deliberazione di Giunta n. 848/C del 28 dicembre 2017**, e relativi allegati (in specie, allegato 1.), ed atti presupposti, connessi e conseguenti; b.) dalla ulteriore proposta (identica alla prima) di cui alla deliberazione di Giunta n. 347 del 24 maggio 2018, e relativi allegati, ed atti presupposti, connessi e conseguenti; c.) della approvazione definitiva della proposta, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della 2° commissione consiliare, di cui alla deliberazione del Consiglio regionale n.111/2 del 7 agosto 2018.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo e di Tua S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2019 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per l' avv. Alfonso Vasile per le società ricorrenti, l'avv. distrettuale dello Stato Anna Buscemi per la Regione resistente e l'avv. Bruno Bitetti per la soc. TUA controinteressata;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Considerato che:

- con il ricorso 66 del 2018 viene impugnata (da parte di alcuni esercenti il servizio di trasporto) la delibera di GR n. 848/C del 28 dicembre 2017, con la quale la Regione avrebbe inteso dare attuazione alla previsione di cui al d.lgs. 422/1997, legge regionale 152/1998, e Reg. UE 1370/2009, cioè individuare i cd. servizi minimi o di interesse generale e i bacini di traffico che li ricomprendono e che poi potranno essere oggetto di affidamento;
- viene in particolare censurato che in detta delibera si è adottato il sistema della cd. sussidiazione incrociata, includendo tra i servizi minimi anche alcune tratte remunerative, e quindi di interesse commerciale, proprio come parte del corrispettivo per l'assunzione degli obblighi di servizio su tratte non remunerative; che inoltre sarebbe mancata una specifica istruttoria in ordine alla individuazione delle tratte "a domanda debole" e quindi da mantenere in regime di concessione con sussidi compensativi (ne risulterebbe tra l'altro che sarebbero inclusi nei servizi minimi anche i collegamenti con Roma, con altre città italiane e con le principali città della Regione, che peraltro non sarebbero inclusi tra le tratte a domanda debole indicate nella stessa delibera);
- con motivi aggiunti le medesime censure sono state riproposte avverso la delibera di Consiglio regionale n. 111/2 del 7 agosto 2018, che ha approvato la succitata delibera di Giunta regionale;
- l'Amministrazione nella propria relazione depositata in atti ha rilevato che in realtà l'individuazione dei servizi minimi ha valore solo programmatico e propedeutico ai successivi atti di affidamento in concessione, quindi non avrebbe alcun effetto lesivo immediato, e in ogni caso non corrisponderebbe al vero che sarebbero state ivi incluse tutte le tratte già oggetto di affidamento in concessione atteso che sarebbero state comunque espunte quelle dirette verso Roma; che i servizi minimi sarebbero stati individuati nel rispetto della normativa vigente; che,

in particolare, i servizi minimi sarebbero quelli essenziali e di interesse generale ma non necessariamente non remunerativi;

- all'udienza del 11 giugno 2019 la causa è passata in decisione;

- preliminarmente è appena il caso di osservare che con le delibere impugnate sono state comunque distinte le linee da affidare in concessione in quanto coincidenti con i servizi minimi e quelle da lasciare in regime autorizzatorio, in quanto di interesse commerciale (cfr. pag. 4 della relazione: *“Tra di essi, a titolo di esempio, sia la linea “L’Aquila-Roma” che la linea “Teramo-Roma” (che, peraltro, da sole incidono per oltre 4 milioni di chilometri annui): queste linee, come le altre escluse, saranno infatti assoggettate alla regolamentazione prevista dalla L.R. n. 11 del 2007, che riguarda le linee commerciali.”*); e pag. 7 della medesima relazione: *“Pertanto non corrisponde al vero l’affermazione di parte ricorrente secondo la quale tutti i vecchi servizi in concessione, sono stati affidati alla Società’ TUA spa, in quanto i servizi citati, non solo non sono stati affidati alla indicata società, ma anzi vengono sottratti alla contribuzione pubblica ed affidati al mercato.”*); v’è quindi un interesse immediato e diretto da parte di chi ha interesse a gestire tali tratte appunto in regime commerciale e non concessorio (cfr. Tar Pescara sentenza 138 del 2017; *“tutti i servizi non ammessi a contributi pubblici, quindi tutti i servizi diversi da quelli cd. minimi, devono essere restituiti al mercato con il sistema autorizzativo libero, e non con quello concessorio da assegnare mediante gara”*);

- quanto ai rilievi (contenuti in particolare nella memoria della controinteressata Tua spa), circa una presunta non obbligatorietà della individuazione dei servizi minimi da parte della Regione, allo stato è appena il caso di osservare che tale obbligo è stato accertato già con varie sentenze di questo Tribunale (tra cui appunto la sentenza 138 del 2017), proprio come atto propedeutico per procedere a nuovi affidamenti in concessione o per concedere o negare autorizzazioni su tratte commerciali; e che comunque oggetto del presente giudizio è appunto la legittimità di un atto, con cui la Regione ha già inteso determinare tali servizi, e non quindi

l'accertamento dell'obbligo o meno di individuarli;

- nel merito, come si evince dal quinto considerando del regolamento Ce 1370 del 2007, i servizi minimi di tpl sono *“servizi di trasporto terrestre di passeggeri che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale”* ma che *“non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale”*; i medesimi per tale ragione possono essere affidati in concessione con obblighi di servizio (cfr. lett. e) art. 2 Reg. ce cit., secondo cui l'obbligo di servizio è appunto *“l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso”*), nell'ambito di contratti di servizio pubblico affidati in concessione, che possono prevedere compensazioni con sussidi o diritti di esclusiva (cfr. l'articolo 1 comma 1 del regolamento Ce in questione: *“le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico”*; e l'articolo 3 comma 1: *“L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico.”*);

- il successivo articolo 4 del Reg. Ce 1370/2007 stabilisce poi entro quali limiti possano essere concesse le compensazioni e i diritti di esclusiva (che devono essere previsti solo nei contratti di servizio), al fine di contemperare gli obblighi di servizio garantendo all'operatore un *“profitto ragionevole”*;

- da tale disciplina di matrice comunitaria, che in quanto tale prevale su quella nazionale, si desume chiaramente che i servizi minimi sono, come sostenuto dai ricorrenti, quei servizi di TPL che sono di interesse generale ma non potrebbero

essere gestiti in regime di mercato perché commercialmente non convenienti; e che viceversa solo nei contratti di servizio l'obbligo di eseguirli può essere compensato con diritti di esclusiva o compensazioni dirette di natura finanziaria;

- pertanto appare errato quanto sostenuto dall'Amministrazione, ossia che fin già dalla individuazione dei servizi minimi possano essere in essi ricomprese anche alcune tratte commercialmente convenienti al fine di attuare una compensazione cd. incrociata o indiretta, atteso che, come già illustrato, tutto ciò può essere invece previsto solo nei contratti di servizio pubblico a valle, da affidare in concessione, e in cui i servizi minimi devono essere oggetto di obblighi di servizio mentre le compensazioni sono in correlazione equilibratrice e possono appunto consistere in compensazioni monetarie oppure indirette, cioè attraverso l'affidamento in esclusiva di tratte convenienti sotto il profilo commerciale (quella che l'amministrazione descrive appunto come compensazione incrociata);

- del resto, a ben vedere, anche la delibera n. 48 del 30 marzo 2017 della Autorità di regolamentazione dei trasporti, citata dall'Amministrazione nelle proprie difese, non si discosta affatto da tali conclusioni, allorché afferma che il finanziamento incrociato dei servizi minimi è appunto una modalità compensativa degli obblighi di servizio pubblico (cfr. punto 7 a pag. 17: *“La modalità di finanziamento degli OSP più correntemente diffusa è il finanziamento incrociato, che caratterizza i “servizi minimi” di cui all’art. 14 del decreto legislativo n. 422/19976. Tale principio trova nella normativa comunitaria una declinazione più esplicita, laddove nella Comunicazione interpretativa del Regolamento (CE) n. 1370/07, al paragrafo 2.2.5, si citano i cd. “effetti di rete” e si fa riferimento al “finanziamento incrociato tra i servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi”, al fine di consentire una fornitura dei servizi di trasporto “efficiente sotto il profilo dei costi”*); che, peraltro, secondo la medesima Autorità, dovrebbe essere utilizzata con ponderazione proprio perché finisce con il sottrarre al libero mercato anche tratte remunerative (cfr. punto 8 pag. 19 della medesima delibera: *“Le modalità di finanziamento alternative al*

finanziamento incrociato sono state indicate anche in quanto quest'ultimo può comportare effetti negativi per l'efficienza dinamica del sistema dei trasporti, aspetto al quale l'Autorità è tenuta a prestare attenzione, al pari dell'efficienza statica. Infatti, l'inclusione cumulativa di servizi a redditività differenziata, pregiudica la possibilità di una gestione commerciale di quelli a redditività positiva e di una loro integrazione con altri servizi non soggetti a OSP, nonché, in generale, lo sviluppo di modalità di gestione e affidamento differenziate tra loro.”);

- alla luce di tutto quanto sin ora evidenziato e accertato, e nei limiti dell'interesse degli odierni ricorrenti - che, come del resto meglio specificato nella memoria del 7 maggio 2019, fanno valere proprio la pretesa affinché non siano individuate tra i servizi minimi (quindi sottratti al libero mercato) anche tratte commercialmente remunerative – appare opportuno disporre una verifica proprio al fine di stabilire *“se, alla luce dei motivi di ricorso e nel rispetto delle statuizioni contenute in questa sentenza non definitiva, nella individuazione dei cd. servizi minimi l'Amministrazione vi abbia incluso anche tratte commercialmente remunerative”;*

- per l'effetto, ai sensi dell'art. 66 cod. proc. amm.;

a) alla verifica provvederà il dirigente della Direzione generale “politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale”, della Regione Toscana, o funzionario di idonea professionalità del medesimo individuato;

b) i quesiti ai quali il verificatore dovrà rispondere sono i seguenti: *“accertare se, alla luce dei motivi di ricorso e nel rispetto delle statuizioni contenute in questa sentenza non definitiva, nella individuazione dei cd. servizi minimi l'Amministrazione vi abbia incluso anche tratte commercialmente remunerative”;*

c) alle operazioni potranno assistere le parti, o i loro difensori e consulenti (purchè tempestivamente nominati), che, a tal fine, dovranno ricevere dal verificatore un avviso, almeno 5 giorni prima dell'inizio delle operazioni stesse;

d) la relazione di verifica, redatta con chiarezza e sinteticità, e con specifici e dettagliati rinvii alla disciplina e documentazione rilevante, a disegni e rilievi

tecnici, e fotografici se necessari, dovrà essere depositata entro il termine di 60 giorni dalla notifica o comunicazione della presente sentenza;

e) il verificatore, nell'espletamento del suo incarico, si atterrà alle specifiche tecniche dettate per il processo amministrativo telematico dal d.p.c.m. n.40/2016, avendo cura che il deposito della relazione e degli atti a essa allegati avvenga secondo le modalità ivi indicate agli artt. 9 e art. 6 dell'all.A, e che l'indirizzo pec sia personale e non utilizzabile da terzi non autorizzati ad accedere al fascicolo di causa;

- di dover fissare l'ulteriore trattazione nel merito alla udienza pubblica del 12 giugno 2020;

- le spese saranno liquidate con la sentenza definitiva;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

dispone quanto indicato in motivazione.

Fissa l'ulteriore trattazione all'udienza pubblica del 12 giugno 2020.

Spese alla sentenza definitiva.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Renata Emma Ianigro, Presidente FF

Massimiliano Balloriani, Consigliere, Estensore

Rosanna Perilli, Referendario

L'ESTENSORE
Massimiliano Balloriani

IL PRESIDENTE
Renata Emma Ianigro

IL SEGRETARIO