

N. 01160/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00815/2017 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 815 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto dalle società M.A.N.A.G. Bus Service s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Savarese s.a.s. di Saverese Gaetano & C., in persona del legale rappresentante pro tempore; Miranda Bus s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; De Martino Salvatore & Figli s.n.c. di De Martino Ferdinando e Francesco & C., in persona del legale rappresentante pro tempore; Autoservizi Staiano Vincenzo e Nicola & C. s.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore; Laperuta Viaggi e Turismo s.a.s. di Laperuta Pasquale & C., in persona del legale rappresentante pro tempore; D'Agostino s.r.l. Viaggi e Turismo, in persona del legale rappresentante pro tempore; Eurocar s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Star Bus di Starace Giuseppe & C. s.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore; Autoservizi Persico di Persico Tony & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore; Autoservizi Castiello s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Castiello s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Bianco Turismo s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Carnevale Viaggi s.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore; Elefante Turismo e Viaggi s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; D'Agostino Tour s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Pintour soc. coop a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore; Salzano Autoservizi s.n.c. di Salzano Giuseppe & C., in persona del legale rappresentante pro tempore; Iaccarino Viaggi di Iaccarino Giovanni, in persona del legale rappresentante pro tempore, Autoservizi Grillo s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, tutte rappresentate e difese dagli avvocati Liberato Orsi, Salvatore Sorrentino, Pietro Venanzio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Florimonte in Salerno, via F. Conforti, 11;

contro

la società Anass.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

dell'ordinanza n. 155-ACCAM/2017 prot. n. CDG - 0242234-P dell'11 maggio 2017 adottata dal Responsabile dell'Area Compartimentale Campania;

per quanto riguarda i motivi aggiunti

dell'ordinanza n. 90-ACCAM/2018 prot. n. CDG - 0167753-P del 28.03.2018 adottata dal Responsabile dell'area Compartimentale Campania.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società ANASs.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2018 la dott.ssa Angela Fontana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, alcune imprese di trasporto turistico a mezzo autobus - con sede in Comuni diversi da quelli della Costa d'Amalfi - hanno impugnato l'ordinanza n. 155 emessa dall'ANAS in data 11 maggio 2017, con la quale sono stati introdotti specifici divieti di circolazione sulla strada statale 163 'Amalfitana'.

Con ricorso per motivi aggiunti, le medesime ricorrenti hanno impugnato anche l'ordinanza dell'ANAS n. 90 del 28 marzo 2018, con la quale, anche per l'anno 2018, sono state confermate le limitazioni già contenute nella precedente ordinanza n. 155 del 2017 e sono state altresì confermate le medesime previsioni di favore nei confronti delle imprese di trasporto turistico con sede legale nei territori dei Comuni della Costa d'Amalfi.

In particolare, le ordinanze impugnate, modificando le previsioni contenute nella precedente ordinanza 29 del 2013, hanno disposto che, al fine di risolvere le criticità relative alla circolazione sulla strada statale 163, in particolare nei periodi di maggiore affluenza turistica:

- è vietato il transito, in entrambi i sensi di marcia, degli autobus turistici di dimensioni superiori ai mt. 8,00 nei giorni di Pasqua, pasquetta, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno e 15 agosto, nei giorni festivi e prefestivi dal 1° giugno al 31 ottobre, nei giorni dei ponti festivi del 1°, 2, 3, 4 giugno e del 12, 13, 14, 15 agosto per l'anno 2017;

- tale divieto non riguarda gli autobus già presenti e in sola uscita dalla costiera Amalfitana direzione Positano/Vietri, in possesso di deroga concessa dal Comune che ha rilasciato licenza di trasporto - se si tratta di bus di proprietà di persone fisiche o giuridiche residenti o aventi sede nei comuni della Costa di Amalfi - o di autorizzazione rilasciata dai Comandi di Polizia Municipale dei Comuni in cui risiedono le strutture alberghiere turistiche ricettive, per gli autobus diretti a dette strutture;

- fra le deroghe gestite dai comuni della Costa di Amalfi sono ricomprese, per la sola stagione turistica corrente, anche quelle tese a tutelare i "diritti acquisiti" nelle giornate con cui si pone un nuovo divieto rispetto al previgente dispositivo.

2. Avverso tali atti hanno proposto ricorso le odierne ricorrenti con articolati motivi di censura nei quali deducono per più versi la violazione della normativa comunitaria, il difetto di istruttoria, l'eccesso di potere per irragionevolezza.

Esse deducono, altresì, la violazione delle norme di legge che sono poste a garanzia della partecipazione procedimentale.

In particolare, ritengono le ricorrenti che le ordinanze impugnate comprometterebbero la libertà di circolazione delle imprese, senza tutelare effettivamente l'interesse generale al cui soddisfacimento esse sarebbero destinate.

Del tutto irragionevole sarebbe la previsione di deroghe al divieto di transito improntate a logiche chiaramente discriminatorie, quale può essere la residenza dei proprietari dei bus, oppure altri aspetti indeterminati e di opinabile interpretazione, come quello della "tutela dei diritti acquisiti".

La mancata parificazione tra le imprese, con sede nei Comuni della Costa di Amalfi, e le altre, con sede in altri Comuni, sfalserebbe l'intero mercato del trasporto con autobus turistici ed ingenererebbe una sleale concorrenza, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento, di libertà di circolazione e di libertà di prestazione dei servizi, principi posti a presidio di garanzia della libertà di concorrenza dai Trattati fondamentali dell'Unione europea.

3. Si è costituita l'ANAS, che ha difeso la legittimità dei propri atti ed ha chiesto che il ricorso sia respinto.

Alla pubblica udienza del 4 luglio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. I primi due motivi di ricorso formulati nel ricorso principale e nel ricorso per motivi aggiunti possono essere trattati congiuntamente, data la loro evidente connessione.

Essi sono fondati.

4.1 L'attività di trasporto su strada è regolata da fonti comunitarie e da fonti interne.

In particolare, il Regolamento dell'Unione Europea n. 1071 del 21 ottobre 2009 stabilisce norme comuni sui requisiti necessari per esercitare l'attività di trasportatore su strada.

La specifica disciplina si prefigge il fine di realizzare un mercato interno dei trasporti su strada caratterizzato da condizioni eque di concorrenza, dettando norme comuni che perseguono l'obiettivo di assicurare un'adeguata professionalità dei trasportatori su strada, rinforzando il diritto di stabilimento degli operatori e razionalizzando, al contempo, il mercato.

La fonte interna è rappresentata dalla Legge n. 218/2003, che disciplina l'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, definendo il regime amministrativo dell'accesso al suddetto mercato e stabilendo le caratteristiche delle modalità di prestazione dell'attività in questione: l'attività di noleggio

di autobus con conducente è, infatti, subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali, allo scopo delegati, in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale.

La Regione Campania ha, poi, adottato la circolare n. 302091 dell'8 aprile 2005, secondo la quale i Comuni, in attesa della regolamentazione regionale di cui al citato art. 4 della legge n. 218 del 2003, conservano la competenza ad esercitare le funzioni amministrative relative alla gestione del noleggio autobus con conducente.

Con specifico riguardo alla tutela della attività di impresa e di promozione della concorrenza, rilevano i principi del Trattato ed in particolare gli articoli 51 e 52 del TFUE.

4.2 Così sintetizzato il quadro normativo di riferimento, i provvedimenti impugnati risultano in contrasto con esso.

La disciplina comunitaria ha escluso in linea di principio che possa esserci un contingentamento delle autorizzazioni e, dunque, in generale, una limitazione quantitativa all'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente: tanto rileva ai fini del rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio della specifica attività d'impresa.

Con riguardo allo specifico aspetto della tutela della concorrenza e della libertà di iniziativa economica, gli articoli 51 e 52 del TFUE, sono norme che tendono a favorire la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi.

Ciò posto, dal descritto assetto normativo, si ricava il principio per cui l'attività di trasporto turistico può tendenzialmente essere esercitata senza che possano essere previsti contingentamenti nel rilascio di titoli abilitativi né che, più in generale, possano essere adottate misure tendenti a limitare l'esercizio dell'attività d'impresa.

Lo stesso diritto comunitario, tuttavia, ammette deroghe a tali principi solo allorché le misure limitative siano funzionali alla tutela di un interesse pubblico ritenuto prevalente.

In tali casi, si ammette che possano essere introdotte limitazioni, che devono però basarsi su esigenze di carattere oggettivo e devono comunque risultare proporzionate rispetto allo scopo da perseguire e non devono avere carattere discriminatorio.

Tali limitazioni, ad esempio, possono basarsi su esigenze di ordine pubblico, di sicurezza, di salvaguardia dell'ambiente, di contenimento della circolazione per evitare ingorghi o paralisi, ecc.

5. Nel caso in esame, il divieto di circolazione impugnato mira a salvaguardare le esigenze di contenimento della circolazione e la pubblica incolumità, particolarmente rilevanti per l'utilizzo di una strada di per sé nota in tutto il mondo, ma dalla larghezza particolarmente limitata.

L'Autorità competente a regolare la circolazione su tale strada ha senz'altro il potere di introdurre particolari limitazioni alla attività di trasporto, ove ciò si renda necessario al fine di tutelare tali esigenze di rilievo pubblicistico.

Gli atti impugnati si sono fatti carico di prendere misure, ritenute necessarie per il notevole afflusso di mezzi di grandi dimensioni in circolazione su una strada di particolare struttura, con carreggiata stretta, senza marciapiede, con numerose curve.

Tuttavia, come hanno dedotto i ricorrenti, le scelte poste a base degli atti impugnati risultano viziate per eccesso di potere e per violazione della sopra richiamata normativa europea.

In primo luogo, l'atto impugnato risulta di per sé irragionevole nella parte in cui consente la circolazione, nei giorni di divieto, ai veicoli delle aziende che hanno sede in uno dei Comuni della Costa d'Amalfi.

Lo scopo perseguito non risulta concretamente realizzabile, poiché - per le imprese non aventi sede in uno di questi Comuni - si consente la circolazione qualora la relativa sede sia ivi trasferita: gli atti impugnati comportano la sopportazione dei relativi oneri per le imprese che intendano anch'esse avvalersi della deroga, anche con compromissione dell'effettivo conseguimento dello scopo, in presenza dei relativi comportamenti elusivi.

In secondo luogo, rilevano gli aspetti di lesione dei principi di libera concorrenza e di libertà di stabilimento già enunciati al precedente punto 4.2: l'ammissione alla libera circolazione non può basarsi sulla distinzione tra imprese 'locali' e quelle 'non locali'.

E' ben vero che, ai fini della regolazione del traffico su una strada di ridotte dimensioni, ha rilevanza la modulazione della quantità e caratteristiche dimensionali degli autoveicoli circolanti e delle modalità spazio-temporali della circolazione.

Tale modulazione deve riguardare, tuttavia, tutti gli operatori della categoria ed in ogni caso non può contenere previsioni di favore per quelli che hanno sede nelle zone interessate dal divieto: è "intollerabile la salvaguardia di rendite di posizione" (Cons. St., sez. V. 15 luglio 2014, n. 5476), quale, in specie, quella degli operatori commerciali le cui imprese abbiano sede in un certo ambito territoriale o che siano destinatarie di deroghe da parte dei Comuni nei quali svolgono la propria attività.

Il contenimento dei veicoli circolanti si sarebbe dovuto basare, invece, su un sistema non discriminatorio, valutando le esigenze delle persone fisiche residenti e verificando - se del caso anche tenendo conto dei parcheggi disponibili e delle concrete caratteristiche dimensionali dei veicoli - quale ulteriore 'carico veicolare' sia compatibile con la strada in questione, con l'individuazione delle necessarie misure limitative, anche orarie, volte a soddisfare le sopra indicate esigenze pubblicistiche.

7. Risultano fondati, pertanto, i primi due motivi di ricorso (sia del ricorso principale che di quello incidentale), sicché gli atti impugnati vanno annullati (con assorbimento degli ulteriori motivi).

8. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 815 del 2017, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla:

- l'ordinanza ANASn. 155-ACCAM/2017 prot. n. CDG - 0242234-P dell'11 maggio 2017 adottata dal Responsabile dell'Area Compartimentale Campania;

- l'ordinanza ANAS n. 90-ACCAM/2018 prot. n. CDG - 0167753-P del 28.03.2018 adottata dal Responsabile dell'area Compartimentale Campania.

Condanna la società ANAS s.p.a. al pagamento nei confronti delle ricorrenti delle spese del presente giudizio che liquida in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge ed al pagamento del contributo unificato, se versato.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Angela Fontana, Primo Referendario, Estensore

Fabio Maffei, Referendario