



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 692 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Torquato Tasso Società Cooperativa a.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ferdinando Migliozi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Maurizio Ballarin, Nicoletta Ongaro, Federico Trento, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura del Comune, in Venezia, S. Marco 4091;

Città Metropolitana di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Roberto Chiaia, Katia Maretto, Roberta Brusegan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura della Città Metropolitana, in Mestre – Venezia, via Forte Marghera 191;

Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino Territoriale Ottimale ed Omogeneo di Venezia, Comune di Chioggia, Comune di Jesolo, Regione Veneto, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non costituiti in giudizio;

nei confronti

ATVO s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Malena, Bruno Bitetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

SAVE s.p.a, AVM s.p.a, ACTV s.p.a. non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1. della Determinazione n. 20/2017, dell'Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino Territoriale Ottimale e Omogeneo di Venezia, del 12.4.2017 – trasmessa alla ricorrente addì 14.4.2017 - avente ad oggetto diniego dell'autorizzazione richiesta dalla ricorrente con nota prot. 15362 del 21.2.2017 per l'attivazione di un servizio commerciale di trasporto ai sensi dell'art. 4, comma 4, della L.R.V. n. 25/1998.
2. della nota dell'Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino Territoriale Ottimale e Omogeneo di Venezia, prot. n. 0024704 del 22.3.2017, recante preavviso di diniego ex art. 10-bis L. 241/1990.
3. di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale comunque lesivo degli interessi della società ricorrente, ivi compreso il verbale della conferenza dei servizi del 16.3.2017 prot. n. 22675.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 23.10.2017:

1. del verbale della conferenza dei servizi istruttoria, tenutasi addì 8.3.2017 presso il Centro Servizi della Città Metropolitana di Venezia, avente ad oggetto la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di autoservizi commerciali ai sensi dell'art. 4, co. 4, lett. c) della L.R.V. n. 25/1998, da parte della Torquato Tasso Società Cooperativa a r.l.
2. delle preordinate note della Città Metropolitana di Venezia, recanti prot. n. 15341 del 21.2.2017 e prot. n. 15821 del 22.2.2017, aventi ad oggetto l'indizione della conferenza dei servizi, ove lesive e per quanto di ragione.

Nonché dei provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo, ovvero:

1. della Determinazione n. 20/2017, dell'Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino Territoriale Ottimale e Omogeneo di Venezia, del 12.4.2017 – trasmessa alla ricorrente addì 14.4.2017 - avente ad oggetto diniego dell'autorizzazione richiesta dalla ricorrente con nota prot. 15362 del 21.2.2017 per l'attivazione di un servizio commerciale di trasporto ai sensi dell'art. 4, comma 4, della L.R.V. n. 25/1998.
2. della nota dell'Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino Territoriale Ottimale e Omogeneo di Venezia, prot. n. 0024704 del 22.3.2017, recante preavviso di diniego ex art. 10-bis L. 241/1990.
3. di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale comunque lesivo degli interessi della società ricorrente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia, della Città Metropolitana di Venezia e di Atvo s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2018 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 21.2.2017, la ricorrente ha presentato un'istanza alla Città Metropolitana di Venezia per ottenere il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di un "servizio commerciale ordinario" di trasporto Gran Turismo, ai sensi dell'art. 4, co. 4, L.R.V. n. 25/1998.

Tale istanza ha ad oggetto un servizio di trasporto sulla linea Lido di Jesolo – Località Tesserà (aeroporto di Venezia), Venezia e ritorno, da svolgersi mediante l'utilizzo di autobus granturismo.

2. Con determinazione n. 20/2017 del 12.04.2017, adottata all'esito di apposita conferenza di servizi istruttoria e previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento, ex art. 10 bis della legge n. 241/1990, l'Ente di Governo del Trasporto Pubblico Locale del Bacino Territoriale Ottimale ed Omogeneo di Venezia (di seguito solo Ente di Governo) ha respinto l'istanza presentata dalla Torquato Tasso s.c.a.r.l..

3. Il diniego è stato disposto perché, ad avviso dell'Ente di Governo, la linea proposta sarebbe in sovrapposizione ed interferente con il servizio pubblico locale, sia per gli orari del programma di esercizio, sia per la comunanza delle fermate principali, sia per le tariffe praticate, sia per la tipologia di utenza alla quale i servizi stessi sono rivolti.

4. Il provvedimento afferma in particolare che "... *vi è sostanziale identità delle aree servite, di prezzo, con offerta rivolta alla medesima utenza, in concorrenza con il servizio pubblico. Peraltro, sulle relazioni servite dai suddetti affidatari del servizio pubblico di linea, non risulta dimostrata una quantità di domanda di trasporto non soddisfatta o eccedente l'offerta del servizio pubblico, per cui ne consegue che una nuova linea autorizzata sul medesimo collegamento e rivolta allo stesso target di utenza sottrarrebbe proventi agli affidatari dei servizi minimi (sottraendo clientela a servizi invece assoggettati ad obblighi di servizio pubblico) con pregiudizio della sostenibilità economica dei servizi nel complesso esercitati?*".

Lo stesso prosegue, poi, dando atto che "*ai sensi dell'art. 23, comma 2 della l.r.V. n. 25/1998, è vietata l'effettuazione di servizi di trasporto passeggeri da parte di terzi in sovrapposizione o interferenza con i servizi affidati ai sensi della medesima norma, per cui l'Ente deve necessariamente valutare, in termini di interferenza e*

sovrapposizione, quei servizi che, pur non destinatari di finanziamenti pubblici (quindi soggetti alla libera concorrenza), possano creare pregiudizio (attraverso la sottrazione di clientela, come nel caso in esame) a quelli programmati?

5. Accanto a tali motivazioni, essenzialmente fondate sulla violazione del divieto di sovrapposizione ed interferenza di cui all'art. 23, comma 2 della legge regionale citata, sono state prospettate ulteriori ragioni a fondamento del diniego.

In particolare, l'Ente di Governo ha evidenziato che:

- la fermata prevista in via Galilei si trova in sedime aeroportuale e che SAVE s.p.a., concessionario dell'area, non intende concedere autorizzazione alla sosta, poiché per tale uso vi sarebbe già un parcheggio aeroportuale, denominato "P.BUS", soggetto ad apposita tariffa;

- il soggetto richiedente, non svolgendo servizi minimi di trasporto pubblico locale, è soggetto al pagamento della tariffa per ZTL bus del Comune di Venezia, per tutte le corse, il cui costo non è stato minimamente considerato all'interno della documentazione inviata, generando evidenti criticità sulla sostenibilità del servizio richiesto.

6. La ricorrente ha impugnato il suddetto provvedimento di diniego, richiamando, in via preliminare, le norme europee e nazionali che avrebbero introdotto un regime di piena liberalizzazione del mercato dei servizi, facendo salve, in via di eccezione, quelle sole limitazioni alla libera concorrenza che si rivelino strettamente necessarie alla salvaguardia di superiori interessi pubblici, come l'ambiente, il diritto alla salute, o l'ordine pubblico, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità.

Vengono quindi richiamati gli artt. 49 e 56 del TFUE, in materia di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi all'interno di ogni Stato membro dell'Unione europea, e il D.Lgs. n. 59/2010 in materia di mercato interno, che alle richiamate disposizioni comunitarie ha dato attuazione.

Vengono altresì invocate le norme di cui al D.L. 138/2011, al D.L. 201/2011 e al D.L. 1/2012, attraverso le quali il legislatore nazionale è intervenuto per rimuovere gli ostacoli presenti nel mercato interno dei servizi alla piena e concreta attuazione del principio di libera concorrenza.

7. Così delineato il quadro normativo di riferimento, la ricorrente ha proposto tre motivi di censura, chiedendo l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

I) Con un primo motivo si denunciano i vizi di violazione di legge, per violazione e falsa applicazione della L.R.V n. 25/1998, violazione dei principi dettati in materia di libera concorrenza di mercato ed eccesso di potere.

Ad avviso della ricorrente, il servizio proposto, in quanto servizio di natura esclusivamente commerciale, non sarebbe riconducibile alla disciplina di cui alla L.R.V. n. 25/1998, normativa applicabile al solo trasporto pubblico locale.

Non potrebbe dunque trovare applicazione il divieto di sovrapposizione ed interferenza con il trasporto pubblico locale di cui all'art. 23, norma invocata dall'Amministrazione a sostegno del proprio provvedimento di diniego, ma dovrebbe piuttosto operare un regime di piena liberalizzazione, alla luce delle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti richiamate.

Secondo la ricorrente, ciò troverebbe espressa conferma anche nell'art. 6, co. 1, del D.lgs. n. 59/2010, in base al quale l'esclusione dalla liberalizzazione riguarderebbe solo i servizi destinati a soddisfare esigenze di trasporto pubblico locale; così come nel considerando 13 del Regolamento CE n. 1370/2007, nella parte in cui precisa che ai servizi pubblici di trasporto non possono essere assimilati quei servizi prestati essenzialmente per il loro valore turistico.

II) Con un secondo motivo di ricorso si denuncia la violazione e falsa applicazione della L.R.V. n. 25/1998 sotto un ulteriore profilo, la violazione dei principi dettati in materia di libera concorrenza di mercato, la violazione dell'art. 3 L. n. 241/1990, l'eccesso di potere, l'assenza dei presupposti in fatto ed in diritto, il difetto di istruttoria, il difetto di motivazione e la simulazione procedimentale.

In particolare, lamenta la ricorrente che – anche laddove si volesse ritenere applicabile la normativa regionale invocata dall'Amministrazione – della stessa sarebbe stata fatta comunque erronea applicazione, stante l'assenza, in concreto, delle situazioni di sovrapposizione ed interferenza richiamate dall'Amministrazione nel provvedimento di diniego.

Il diniego, pertanto, sarebbe del tutto illogico ed irragionevole e lo stesso sarebbe stato adottato sulla base di un'istruttoria carente.

In particolare, secondo la ricorrente non sarebbe ravvisabile la sovrapposizione, dal momento che le fermate per la linea proposta da Torquato Tasso coinciderebbero con quelle del trasporto pubblico locale solo nelle zone di partenza e di arrivo, mentre poi nella linea proposta vi sarebbe un lungo tragitto senza ulteriori fermate intermedie.

Inoltre, secondo la ricorrente non sarebbe configurabile nemmeno una situazione di reale interferenza, dal momento che la linea proposta da Torquato Tasso, per le sue specifiche caratteristiche, sarebbe rivolta ad una diversa tipologia di utenza, esclusivamente turistica, rispetto a quella cui si rivolge invece il servizio di trasporto pubblico locale.

La carenza del presupposto dell'interferenza sarebbe inoltre confermata sia dalla diversità delle tariffe previste da Torquato Tasso, molto più elevate rispetto a quelle del servizio di trasporto pubblico locale e quindi inadeguate ad attrarre utenza diversa da quella turistica, sia dalla diversa programmazione oraria del servizio proposto dalla ricorrente, anch'essa calibrata sulle specifiche esigenze di un'utenza turistica.

Infine, lamenta la ricorrente che l'Amministrazione nel provvedimento di diniego non avrebbe dimostrato l'effettiva esistenza di un rischio di pregiudizio economico per il servizio di trasporto pubblico locale, derivante dalla presunta sottrazione di clientela da parte del servizio proposto da Torquato Tasso. Al contrario, tale pregiudizio non esisterebbe affatto, proprio perché il servizio proposto si rivolgerebbe ad un'utenza solo turistica, completamente diversa rispetto a quella cui si rivolge il servizio di trasporto pubblico locale.

III) Con il terzo motivo di ricorso, infine, si denunciano i vizi di violazione di legge per violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e ss. della L. n. 241/1990 e di violazione e falsa applicazione della disciplina dettata in materia di conferenza dei servizi.

La ricorrente lamenta l'illegittimità del verbale adottato dalla conferenza dei servizi del 16.3.2017, per violazione delle regole che disciplinano tale modulo procedimentale e, in particolare, perché alla stessa ha preso parte anche ATVO, ovvero un soggetto portatore di interessi privati diversi e confliggenti con gli interessi di Torquato Tasso, anziché le sole amministrazioni pubbliche coinvolte. In particolare, la ricorrente evidenzia che ATVO, pur essendo a capitale prevalentemente pubblico, agisce a tutti gli effetti come un soggetto economico di diritto privato ed è portatrice di interessi privati che, secondo le norme della legge n. 241/1990, non dovrebbero trovare spazio nella conferenza di servizi.

Il provvedimento di diniego impugnato sarebbe dunque illegittimo, anche in via derivata, perché fondato sulle conclusioni istruttorie formulate nel verbale finale della suddetta conferenza di servizi.

8. Con il ricorso principale la ricorrente, infine, ha avanzato istanza istruttoria per ottenere l'esibizione del verbale della conferenza dei servizi e degli altri atti ad essa afferenti.

9. Si è costituita in giudizio la Città Metropolitana di Venezia, contestando la fondatezza del ricorso nel merito. La stessa ha provveduto, altresì, al deposito dei documenti relativi allo svolgimento della conferenza di servizi.

10. Si è costituita anche la controinteressata ATVO, sollevando – preliminarmente – due distinte eccezioni di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Con la prima eccezione si è evidenziato che il rilascio dell'autorizzazione è stato richiesto dalla ricorrente in base alla normativa della quale si contesta l'applicazione per il tramite del ricorso. Pertanto, ove fosse accolta la tesi della ricorrente, la stessa si vedrebbe inevitabilmente privata del bene della vita cui ambisce, ovvero l'autorizzazione ex art. 4 della L.R.V. n. 25/1998.

Con la seconda eccezione si è rilevata, inoltre, l'inammissibilità del ricorso proposto per carenza di interesse, dal momento che sarebbero state sollevate censure aventi ad oggetto solo alcune parti della motivazione posta a fondamento del provvedimento di diniego n. 20/2017, con particolare riferimento all'asserita violazione del divieto di sovrapposizione ed interferenza di cui all'art. 23 della L.R.V. n. 25/1998. Non sarebbero stati, invece, sollevati specifici motivi di doglianza avverso le altre ragioni che hanno condotto al diniego dell'istanza presentata.

In ultimo, ATVO ha eccepito l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, dal momento che lo stesso comporterebbe un sindacato di merito in materia rimessa alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione.

Nel merito ATVO ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

11. All'udienza in Camera di consiglio del 06.09.2017, su istanza della ricorrente, è stata disposta la cancellazione della causa dal ruolo delle istanze cautelari.

12. La ricorrente ha proposto, quindi, ricorso per motivi aggiunti.

Da un lato, sono state riprodotte le censure già svolte con il ricorso principale.

Dall'altro lato, è stato prospettato un nuovo e più dettagliato motivo di censura avverso il verbale della conferenza di servizi istruttoria tenutasi in data 8.3.2017, avente ad oggetto la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di autoservizi commerciali ai sensi dell'art. 4, co. 4, lett. c) della L.R.V. n. 25/1998, da parte della Torquato Tasso.

13. In particolare, con tale motivo sono stati denunciati i vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 14, L. n. 241/1990, violazione e falsa applicazione dell'art. 9 L. n. 241/1990, violazione delle regole dettate in materia di conferenza di servizi, stante la partecipazione delle Società ATVO, ACTV e AVM alla conferenza di servizi, conflitto di interessi.

Ad avviso della ricorrente, il provvedimento di diniego sarebbe stato fondato, prevalentemente, sulle conclusioni formulate all'esito della conferenza di servizi, nell'ambito della quale i pareri resi da ATVO, AVM e ACTV avrebbero avuto un peso assolutamente determinante.

Pertanto, la presenza di tali soggetti nella conferenza di servizi e il ruolo centrale svolto dagli stessi, ai fini dell'adozione del provvedimento finale di diniego, renderebbero tale atto illegittimo, poiché,

secondo la ricorrente, le sopra richiamate Società sarebbero soggetti imprenditoriali privati, equiparati a qualunque altro operatore economico presente sul mercato, e svolgerebbero un'ordinaria attività di impresa, in regime di libera concorrenza.

Ciò posto, quando tali soggetti hanno partecipato alla conferenza di servizi non lo avrebbero fatto come portatori di interessi diffusi o di interessi privati direttamente coinvolti dal provvedimento da adottare, come consentito dalla vigente normativa e, in particolare, dagli artt. 7, 9 e 14 della L. n. 241/1990. Essi, piuttosto, avrebbero partecipato alla conferenza di servizi in quanto titolari di interessi uguali e contrapposti a quelli della ricorrente, ponendosi, dunque, in una evidente situazione di conflitto di interesse.

E tutto ciò avrebbe compromesso la regolarità del procedimento amministrativo nel suo complesso e la legittimità del provvedimento finale di diniego.

14. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Venezia, eccependo, in rito, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, e chiedendo nel merito, previa replica alle censure avversarie, il rigetto del ricorso per infondatezza.

15. In vista dell'udienza di merito, le parti hanno depositato memorie difensive e di replica.

16. All'esito dell'udienza pubblica del 19 dicembre 2018, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene, innanzi tutto, di prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate dal Comune di Venezia e dalla controinteressata ATVO, passando direttamente all'esame del merito, stante l'infondatezza delle censure formulate da parte ricorrente con il ricorso principale e con il ricorso per motivi aggiunti.

2. E' opportuno, ai fini del decidere, fornire innanzi tutto il quadro normativo generale di riferimento, nell'ambito del quale deve essere ricondotta l'odierna controversia (cfr. Cons. Stato, sez. VI, del 31 maggio 2017, n. 2626; Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2017, n. 5943; T.A.R. Veneto, sez. I, 10 giugno 2016, n. 612).

L'art. 58 del Trattato sul funzionamento dell'Unione – TFUE, dispone che *“La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti”*.

Il titolo in questione, composto dagli artt. da 90 a 100, prevede, per quanto qui interessa, una liberalizzazione limitata, soggetta a norme sue proprie, e comunque non contempla una liberalizzazione integrale.

Allo stesso modo nella direttiva 2006/123/CE (Bolkestein), relativa alla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno, al considerando n. 17, si escludono, in modo espreso, dall'ambito di applicazione della stessa i *“servizi di interesse economico generale nel settore dei trasporti”*.

Il legislatore italiano ha attuato tale direttiva con il D.Lgs. n. 59/2010, prevedendo, all'art. 6, comma 1, che *“Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente”*, e sottraendo, dunque, il settore dei trasporti alla piena liberalizzazione disposta per altri settori economici.

Inoltre, con riferimento ai servizi di trasporto, certamente qualificabili come *“servizio di interesse economico generale”*, trova applicazione quanto previsto dall'art. 106, comma 2, TFUE, per cui *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”*.

Va inoltre ricordato che il considerando 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 recita *“Attualmente, molti servizi di trasporto terrestre di passeggeri che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Occorre che le autorità competenti degli Stati membri abbiano la possibilità di intervenire per garantire la prestazione di tali servizi. Tra i meccanismi a disposizione delle autorità competenti per far sì che vengano forniti servizi di trasporto pubblico di passeggeri vi sono: l'attribuzione agli operatori del servizio pubblico di diritti di esclusiva, la concessione agli operatori del servizio pubblico di compensazioni finanziarie e la determinazione di regole generali, valide per tutti gli operatori, per l'esercizio dei trasporti pubblici (...)”*.

Alla luce di quanto precede, deve escludersi dunque che possa trovare applicazione l'art. 3 comma 8 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in Legge 14 settembre 2011, n. 148.

Peraltro, il comma 1 di tale norma prevede espressamente che l'abrogazione delle restrizioni all'esercizio delle attività economiche debba avvenire nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, tra i quali devono annoverarsi certamente anche le restrizioni previste per lo svolgimento delle attività economiche che incidono sui servizi di interesse economico generale, di

cui all'art. 106, comma 2 del TFUE, e in particolare sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri, di cui al considerando 5 del Regolamento CE n. 1370/2007.

Per le medesime ragioni, non trovano applicazione nemmeno le disposizioni di cui all'art. 34 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni in Legge 22 dicembre 2011, n. 214 che, in ogni caso, al comma 2 prevede *“La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità”*.

Infine, analoghe considerazioni generali valgono anche per le norme di cui al D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in Legge 24 marzo 2012, n. 27, che all'art. 1, comma 1 lett. b) prevede, tra l'altro, che l'abrogazione delle norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche possa avvenire solo se questi risultano *“non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite”*.

Così delineato il quadro normativo europeo e nazionale applicabile per il settore del trasporto pubblico locale, occorre a questo punto precisare che nel nostro ordinamento i trasporti sono materia di competenza legislativa regionale.

Ciò detto, con specifico riferimento al sistema regionale veneto, le norme di settore applicabili sono contenute nella legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 (recante Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale).

Tale legge distingue, all'art. 4, da un lato i *“servizi programmati”* e dall'altro i *“servizi autorizzati”*.

Per *“servizi programmati”*, si intendono i servizi *“previsti dagli strumenti di programmazione indicati dalla presente legge”*, ulteriormente distinti in *“servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini”*, istituiti a cura e a spese della regione, e in *“servizi aggiuntivi istituiti da province, comuni e comunità montane nell'ambito dell'unità di rete e in aggiunta a quelli minimi con oneri a carico dei bilanci degli enti stessi”*.

I servizi programmati vengono affidati dall'Amministrazione attraverso una gara oppure vengono gestiti secondo il modello dell'*in house providing*, e sono regolati attraverso appositi contratti di servizio.

I *“servizi autorizzati”*, invece, sono esercitati da privati imprenditori, in base ad un'autorizzazione amministrativa, senza alcun onere finanziario a carico dell'Amministrazione.

Tali servizi si suddividono, a loro volta, in:

- “*servizi atipici*”, disciplinati dalle norme contenute nella L.R.V. 14 settembre 1994, n. 46 e consistenti in “*autoservizi ... caratterizzati dalla prestazione di servizio offerta in modo continuativo o periodico, con itinerari, orari e frequenze prestabilite e sono rivolti ad una fascia omogenea di viaggiatori individuabili sulla base di un rapporto preesistente che li leghi non tra essi, ma al soggetto che predispone e organizza il servizio*”; la prestazione di questa tipologia di servizio, “*è collegata alla preventiva stipulazione di un apposito contratto privato di trasporto per il quale non è riconosciuto il carattere di pubblica utilità da parte degli enti competenti*” e “l’onere del trasporto è a totale carico del committente” (cfr. art. 1 L.R.V. n.46/1994);

- “*servizi di gran turismo*”, previsti dall’art. 4 della L.R.V. n. 25/1998, che vengono svolti per “*collegare centri o località di interesse turistico per valorizzarne le caratteristiche artistiche, storico-ambientali e paesaggistiche, nel rispetto del divieto di sovrapposizione o interferenza di cui all’articolo 23, comma 2*” della medesima L.R.V. n. 25/1998;

- “*servizi commerciali*”, anch’essi previsti dal sopra citato art. 4 della L.R.V. n. 25/1998, che sono svolti “*a totale rischio economico del richiedente, che non risultino integrati in una unità di rete in relazione al livello di servizi minimi*” e, parimenti, “*nel rispetto del divieto di sovrapposizione o interferenza di cui all’articolo 23, comma 2*” (tale ultimo è il servizio proposto da Torquato Tasso).

Come appena evidenziato, per queste ultime due tipologie di servizio è previsto espressamente il divieto di sovrapposizione ed interferenza con il servizio di trasporto pubblico locale, attraverso il testuale rinvio contenuto nell’art. 4 all’art. 23, comma 2 della stessa legge regionale, in base al quale “*E’ vietata l’effettuazione di servizi di trasporto passeggeri da parte di terzi in sovrapposizione o interferenza con i servizi affidati ai sensi della presente legge*”.

Alla luce di quanto precede, si deve rilevare che nel sistema regionale veneto, il mercato dei servizi commerciali autorizzati subisce una limitazione che si sostanzia proprio nel divieto di sovrapposizione ed interferenza previsto dall’art. 23, comma 2, L.R.V. n. 25/1998.

Ciò avviene, prevalentemente, per assicurare la sostenibilità economica dei servizi di trasporto pubblico locale e – in ultima analisi – l’espletamento stesso di tale servizio, di primario interesse collettivo.

E tale divieto, pertanto, essendo posto a protezione del diritto di esclusiva attribuito al gestore del servizio pubblico di trasporto, trova copertura proprio nel sopra citato art. 106, comma 2, del TFUE.

In conclusione, come evidenziato dal Consiglio di Stato, con la già citata sentenza n. 2626/2017, “*nel sistema del trasporto pubblico locale convivono due realtà distinte: vi è il servizio pubblico, finanziato dal settore*

pubblico, che serve a garantire la mobilità sul territorio a tutti i cittadini, in prospettiva anche a coloro i quali non potrebbero pagare un prezzo di mercato; vi è invece il servizio privato, che rappresenta un'attività di impresa e opera sul mercato secondo le regole di esso.

9. In tale contesto, l'art. 106 comma 2 TFUE citato è la norma che giustifica il divieto di "sovrapposizione o interferenza" con i servizi affidati posto a carico di chiunque eserciti un servizio di trasporto passeggeri, divieto previsto dall'art. 23 della l.r. 25/1998.

Nel contesto descritto, il senso del divieto è chiaro: un servizio di trasporto autorizzato potrebbe essere in concreto gestito in modo da coprire, in tutto o in parte, lo stesso tragitto del servizio pubblico (e ciò corrisponde appunto alla "sovrapposizione"), oppure con modalità le quali, anche senza sovrapposizione materiale, siano tali da sottrarre al servizio pubblico la propria utenza (e ciò corrisponde alla "interferenza").

Nell'uno e nell'altro caso, il risultato sarebbe una potenziale crisi dell'equilibrio economico finanziario che va comunque mantenuto anche nell'ambito del servizio pubblico, crisi che potrebbe determinare la sospensione o l'abbandono di quest'ultimo, con danno di tutti gli utenti.

Il divieto quindi garantisce, in ultima analisi, che il servizio a vantaggio della collettività dei cittadini possa continuare a esistere?.

3. Alla luce di quanto sopra prospettato, è dunque possibile respingere le censure sollevate dalla ricorrente, con i motivi uno e due del ricorso, nei termini che seguono.

3.1 Deve innanzi tutto essere respinto il primo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente afferma che il servizio proposto da Torquato Tasso non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della L.R.V. n. 25/1998, per la sua natura di servizio commerciale puro, in quanto tale integralmente liberalizzato e non assoggettabile al divieto di sovrapposizione ed interferenza ex art. 23.

Come visto, infatti, nel settore dei trasporti – in realtà – non operano i principi contenuti nel TFUE (artt. 49, 56) e nelle altre norme comunitarie e nazionali in materia di libera concorrenza.

Trova invece applicazione l'art. 106, comma 2 del TFUE che ammette la possibilità di restrizioni alla concorrenza e legittima il divieto di sovrapposizione ed interferenza, quando occorre assicurare un efficiente svolgimento dei servizi economici di interesse generale e il perseguimento degli interessi pubblici coinvolti.

Dunque, l'ordinamento intende salvaguardare lo svolgimento del pubblico servizio attraverso il divieto di interferenza rispetto ad ogni altro servizio di trasporto privato.

Ciò che davvero rileva, pertanto, ai fini dell'applicazione dell'art. 23 della L.R.V. e del conseguente diniego, è che vi sia un servizio pubblico di trasporto il cui complessivo equilibrio economico rischia

di essere pregiudicato da altro servizio di trasporto privato, indipendentemente dalla esatta qualificazione e dalla specifica finalità di esso.

Peraltro, non è possibile escludere l'applicazione della normativa europea, nazionale e regionale appena richiamata nemmeno in base alle ulteriori norme invocate dalla ricorrente nel primo motivo di ricorso.

A tal riguardo occorre precisare che l'art. 6, co. 1, del D.lgs. 59/2010 recita *“Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente. 2. Ai fini del presente decreto, non costituiscono servizi di trasporto quelli di: a) scuola guida; b) trasloco; c) noleggio di veicoli e unità da diporto; d) pompe funebri; e) fotografia aerea.”*

Come emerge chiaramente dal tenore letterale di tale norma, la stessa ha portata ampia e generale ed esclude dalla liberalizzazione ogni tipo di servizio trasporto, ad eccezione dei servizi tassativamente indicati nel secondo comma, che presentano caratteristiche del tutto peculiari e in nessuno dei quali, comunque, rientra il servizio proposto da Torquato Tasso.

La ricorrente richiama a sostegno delle proprie tesi anche il considerando n. 13 del Regolamento CE n. 1370/2007, in base al quale i servizi pubblici di trasporto non potrebbero essere assimilati i servizi prestati essenzialmente per finalità turistiche.

Tale norma prevede testualmente che *“Alcuni servizi, spesso connessi con un'infrastruttura specifica, sono prestati essenzialmente per il loro interesse storico o per il loro valore turistico. Poiché questi servizi hanno scopi manifestamente diversi dalla fornitura di trasporto pubblico di passeggeri, non è necessario che la loro prestazione sia disciplinata dalle norme e dalle procedure applicabili agli obblighi di servizio pubblico”*.

Tuttavia, occorre ricordare che, come sopra riportato, il considerando n. 5 del medesimo Regolamento prevede espressamente che i servizi di trasporto di passeggeri che risultano di interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale e che deve essere sempre garantita la prestazione di tali servizi, anche tramite *“... l'attribuzione agli operatori del servizio pubblico di diritti di esclusiva, la concessione agli operatori del servizio pubblico di compensazioni finanziarie e la determinazione di regole generali, valide per tutti gli operatori, per l'esercizio dei trasporti pubblici”*.

E' quindi lo stesso Regolamento CE n. 1370/2007 a consentire la previsione di diritti di esclusiva a favore degli operatori che gestiscono il servizio di trasporto pubblico: il che comporta, di conseguenza, la possibilità di negare, in modo del tutto legittimo, il rilascio di autorizzazioni ad altri operatori che potrebbero trovarsi a svolgere il servizio in concorrenza.

In conclusione, nel caso di specie trovano piena applicazione sia le norme comunitarie, che come visto sopra ammettono nel settore dei trasporti limitazioni alla piena concorrenza, sia la normativa regionale di cui alla L.R.V. n. 25/1998.

Ciò detto, il servizio proposto dall'odierna ricorrente rientra tra i servizi autorizzati, di tipo commerciale, di cui al sopra citato art. 4 della L.R.V. n. 25/1998, per i quali, come visto, opera il divieto di sovrapposizione ed interferenza con il servizio di trasporto pubblico locale ex art. 23.

Tanto è che la stessa ricorrente ha avanzato all'Amministrazione proprio un'istanza di autorizzazione ai sensi dell'art. 4 citato.

Il primo motivo, quindi, è infondato e deve essere respinto.

3.2 Deve respingersi anche il secondo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente lamenta che l'Amministrazione non avrebbe svolto adeguata istruttoria e che le rilevate situazioni di sovrapposizione ed interferenza, in realtà, non sarebbero ravvisabili nel caso di specie.

Occorre innanzi tutto precisare che per la configurabilità delle situazioni di sovrapposizione deve ritenersi sufficiente un'identità, anche parziale, del tragitto; e si può ritenere sussistente una situazione di interferenza ogni volta in cui, al di là della materiale comunanza del tragitto, vi sia una *“sostanziale identità delle aree servite dai diversi vettori”*, di per sé sufficiente a generare una situazione di concorrenza tra vettori (cfr. T.A.R. Veneto n. 612/2016, cit.).

Nel caso di specie, in particolare, il provvedimento di diniego ha dato conto della materiale sovrapposizione della nuova linea:

- con la linea 10 gestita da ATVO sulla intera tratta tra Jesolo e Venezia;
- con le linee 25 e 35 di ATVO e con le linee 5 e 15 di AVM, sulla tratta tra l'Aeroporto Marco Polo e Venezia.

La sovrapposizione emerge con particolare evidenza se solo si considera che le suddette linee hanno in comune i fondamentali punti di arrivo e di partenza costituiti, in particolare, dalle fermate previste a Venezia, presso l'Aeroporto Marco Polo e a Jesolo Lido.

E' bene precisare che tali fermate, anche quando non sono del tutto coincidenti topograficamente, risultano comunque assai prossime e, per la loro stessa collocazione, sono comunque destinate a servire le medesime zone e le medesime fondamentali infrastrutture (es. aeroporto, porto etc.).

E' evidente che queste fermate costituiscono i punti nevralgici, sia del servizio di trasporto proposto da Torquato Tasso, sia del servizio di trasporto pubblico locale. Esse, infatti, consentono di intercettare un gran numero di utenti. Inoltre, il semplice collegamento di queste fermate dà origine

ad un tragitto che possiede una propria autonoma rilevanza, che riveste un'utilità concreta per l'utenza stessa.

Questa tratta, di fatto, costituisce il fulcro del servizio di trasporto proposto da Torquato Tasso. E in relazione ad essa è innegabile la sovrapposizione con il servizio di trasporto pubblico locale.

In tale contesto, pertanto, la presenza o meno di determinate fermate intermedie è elemento del tutto ininfluenza, ai fini della valutazione della sovrapposizione/interferenza.

Il diniego, pertanto, non è stato adottato dall'Amministrazione soltanto in base alla casuale e occasionale coincidenza di alcune fermate, ma sulla base di una concreta analisi della situazione di fatto e tenendo conto delle caratteristiche oggettive delle linee interessate e del territorio di riferimento.

Peraltro, la sovrapposizione emerge anche da ulteriori elementi – ben evidenziati nel provvedimento di diniego e ribaditi dalle Amministrazioni resistenti nei rispettivi scritti difensivi – come il programma di esercizio e il cadenzamento degli orari dei due servizi, che sostanzialmente verrebbero a coincidere (anche in considerazione del fatto che il servizio di trasporto pubblico locale è previsto in modo continuativo e capillare), oppure come le tariffe praticate che, in particolare per la tratta che unisce Venezia e l'Aeroporto Marco Polo, sono molto simili (cfr. pag. 11 della memoria di Città Metropolitana del 30.08.2017 e pagg. 6-7 della memoria di replica del 28.11.2018 di parte ricorrente).

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, dunque, appare evidente che il servizio proposto da Torquato Tasso, in forza della parziale sovrapposizione materiale delle linee e di alcune fermate di primaria rilevanza strategica, verrebbe necessariamente ad interferire con il servizio di trasporto pubblico locale, anche sotto il profilo concorrenziale.

Difatti, il servizio proposto da Torquato Tasso, per come configurato, andrebbe inevitabilmente a sottrarre clientela ai servizi assoggettati ad obblighi di servizio pubblico, finanziati in parte a mezzo di compensazioni economiche (non essendo sufficiente il diritto di esclusiva), e in parte attraverso la concessione di diritti di esclusiva.

In primo luogo, occorre ricordare che *“in una città turistica come Venezia, dove qualsiasi forma di trasporto acquiesce all'interno della laguna assume carattere turistico, la clientela del servizio pubblico affidato ad ACTV e ad Alilaguna è costituita, come nel servizio commerciale, in gran parte da turisti, i quali, si può supporre, acquistino in genere biglietti pluriorari o plurigiornalieri, e che, in presenza delle modifiche richieste dalla ricorrente, per soddisfare esigenze di mero spostamento da una parte all'altra della città, usufruirebbero indifferentemente dell'uno o dell'altro*

servizio” (cfr. T.A.R. Veneto n. 612/2016, cit.; cfr. anche T.A.R. Veneto, sez. I, 10 gennaio 2017, n. 11).

Ciò significa che non può essere operata, nel caso di specie, una netta distinzione tra servizio con finalità esclusivamente turistica e finalità esclusivamente di trasporto pubblico, come pretenderebbe parte ricorrente. Il servizio gestito dalle Società ATVO e AVM, infatti, sia per le caratteristiche della Città e delle sue aree limitrofe, sia per le concrete modalità di organizzazione, si rivolge indifferentemente ad un’utenza turistica e ad un’utenza cittadina, locale.

Dunque, è certamente configurabile una, almeno parziale, sovrapposibilità dell’utenza e, di conseguenza, una tendenziale equivalenza delle finalità perseguite dal servizio proposto dalla ricorrente e dal servizio di trasporto svolto da ATVO e AVM, con la conseguente interferenza sul piano concorrenziale. Sotto tale profilo, pertanto, non assume alcuna rilevanza il fatto che il servizio proposto da Torquato Tasso possa avere una vocazione esclusivamente turistica o commerciale.

In secondo luogo, è necessario evidenziare che i servizi di trasporto pubblico locale, rispetto ai quali l’Amministrazione ha riscontrato la sovrapposizione ed interferenza, sono il frutto di una complessiva ed articolata attività di programmazione annuale e pluriennale svolta dalle Amministrazioni competenti. Per la copertura dei servizi programmati vengono assegnate risorse economiche dalla Regione e sono altresì previsti diritti di esclusiva. A fronte di ciò, i soggetti che gestiscono il trasporto pubblico locale si assumono precisi obblighi, secondo quanto previsto nel relativo contratto di servizio.

Tali servizi, pertanto, devono essere considerati in modo complessivo ed unitario e sono rivolti ad un’utenza indifferenziata, costituita da lavoratori, studenti, cittadini ma anche, se non addirittura prevalentemente, da moltissimi turisti, proprio per la particolarità di una realtà come Venezia e del suo territorio metropolitano.

Anche in base a tali considerazioni, si deve ritenere quindi che, nel caso di specie, è oggettivamente ravvisabile un concreto rischio di sottrazione di utenza da parte del servizio proposto da Torquato Tasso rispetto al servizio di trasporto pubblico locale svolto da ATVO e AVM.

D’altra parte, è opportuno ricordare che il divieto di sovrapposizione ed interferenza ha come scopo quello di assicurare il pieno perseguimento delle finalità di interesse pubblico sottese al servizio di trasporto pubblico, attraverso la protezione e la salvaguardia del servizio nel suo complesso, sia sotto il profilo organizzativo e gestionale, sia sotto il profilo economico-finanziario.

Tale equilibrio economico-finanziario, dunque, non rileva come elemento di natura strettamente economica, ovvero come semplice redditività di una qualunque impresa privata; esso costituisce, piuttosto, condizione e presupposto essenziale per la sostenibilità del servizio nel suo complesso, ed è quindi preservato, attraverso le norme di limitazione della concorrenza più volte richiamate, in virtù della sua funzione strumentale al perseguimento dell'interesse pubblico, e non come mero vantaggio di tipo lucrativo.

Peraltro, come sopra rilevato, il servizio di trasporto pubblico locale, in parte, è finanziato mediante risorse pubbliche messe a disposizione dalla Regione e dagli altri Enti locali coinvolti. Vi è quindi la primaria esigenza di assicurare un efficiente utilizzo del pubblico denaro, anche evitando situazioni di interferenza con le attività commerciali private che, sottraendo utenza, costituiscono un rischio per l'investimento pubblico.

Pertanto, anche sotto questo ulteriore profilo, il provvedimento di diniego appare legittimo, avendo correttamente evidenziato la presenza di elementi di oggettiva connessione tra i due servizi e l'esigenza di preservare l'equilibrio economico-finanziario, nell'accezione sopra riportata, delle Società che gestiscono il servizio di trasporto pubblico locale.

In conclusione, è fuor di dubbio che il servizio pubblico locale subirebbe sia la sovrapposizione materiale, sia l'interferenza a livello concorrenziale ad opera del nuovo servizio proposto da Torquato Tasso.

In ultimo, non meritano di essere condivise le doglianze prospettate dalla ricorrente, in merito alla carenza di istruttoria e di motivazione.

Difatti, come visto, l'Amministrazione ha rilevato e dato conto nel provvedimento finale di diniego delle circostanze oggettive di sovrapposizione e interferenza che hanno condotto all'adozione del provvedimento di diniego.

D'altra parte, occorre anche evidenziare che la valutazione circa la configurabilità della sovrapposizione e dell'interferenza ex art. 23, comma 2 della L.R.V. n. 25/1998, che giustificano il diniego, rappresenta espressione di discrezionalità tecnica e, in quanto tale, il sindacato del giudice è ammesso solo ove sia ravvisabile palese illogicità o contraddittorietà del provvedimento, ovvero il travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Cosa che non è nel caso di specie, per le ragioni sopra evidenziate.

Peraltro, il provvedimento impugnato è stato adottato all'esito di un articolato procedimento amministrativo nel corso del quale è stata data comunicazione di avvio del procedimento alla

ricorrente, si sono acquisite ed espressamente riscontrate le memorie difensive ex art. 10 della L. n. 241/1990 presentate dalla stessa e si è convocata apposita conferenza di servizi istruttoria per acquisire ogni elemento rilevante ai fini di una completa comparazione di tutti gli interessi coinvolti, per l'assunzione della decisione finale.

Pertanto, anche il secondo motivo è infondato e deve essere respinto.

4. Infine, non meritano apprezzamento nemmeno il terzo motivo del ricorso principale e il primo motivo aggiunto, che hanno entrambi ad oggetto l'illegittimità del verbale prot. 22675 del 16.03.2017, adottato all'esito della conferenza di servizi, nonché l'illegittimità, in via derivata, del provvedimento di diniego, fondato proprio su tale verbale.

Attraverso tale censura, in particolare, la ricorrente lamenta che alla conferenza di servizi avrebbero illegittimamente partecipato anche ATVO, SAVE e AVM, soggetti imprenditoriali privati, che svolgono un'ordinaria attività di impresa in regime di libera concorrenza, in quanto tali portatori di interessi confliggenti con quelli della stessa ricorrente.

La partecipazione di tali soggetti, dunque, non sarebbe giustificata dalle norme in materia di conferenza di servizi, di cui agli artt. 7, 9 e 14 della L. n. 241/1990.

Tali doglianze appaiono prive di pregio.

Innanzitutto, occorre dare atto che, nel caso di specie, è stata convocata una conferenza di servizi istruttoria, facoltativa, per consentire l'analisi e la comparazione contestuale dei molteplici interessi coinvolti nel medesimo procedimento amministrativo, finalizzato ad accogliere o respingere l'istanza presentata da Torquato Tasso.

Recita, infatti, l'art. 14, comma 1 *“La conferenza di servizi istruttoria può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, (...)”*.

Inoltre, ATVO e AVM, sono state invitate alla conferenza di servizi quali soggetti gestori dei servizi di trasporto pubblico programmato con il quale la linea proposta da Torquato Tasso si poteva porre in sovrapposizione ed interferenza.

A tal riguardo, peraltro, si deve ricordare che ATVO, costituita da soci pubblici e soci privati, è stata individuata quale gestore del servizio pubblico a seguito di gara “a doppio oggetto”.

AVM, invece, è una società a totale capitale pubblico (Comune di Venezia) che opera in regime di *in house providing* attraverso la propria società controllata ACTV s.p.a., anch'essa a capitale totalmente

pubblico.

Tali Società, dunque, hanno preso parte alla conferenza di servizi in quanto soggetti che svolgono un servizio pubblico di trasporto, in parte finanziato con risorse pubbliche, caratterizzato da diritti di esclusiva e sottratto al regime di libera concorrenza, per rappresentare gli interessi collettivi sottesi a tale tipologia di servizio, esprimendo pareri e considerazioni, comunque non vincolanti per l'Amministrazione.

Vale la pena ricordare, inoltre, che l'art. 14-ter, comma 6 prevede espressamente che *“Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza.”*.

Tale norma, quindi, ha ampliato notevolmente la cerchia di soggetti che sono legittimati a prendere parte alla conferenza di servizi, proprio per consentire il massimo contraddittorio sulle questioni affrontate e una completa comparazione degli interessi coinvolti.

Per tali ragioni, la presenza delle suddette Società nella conferenza di servizi, oltre a risultare legittima, era addirittura necessaria, poiché solo esse potevano rappresentare in modo davvero puntuale ed oggettivo le concrete modalità di sovrapposizione tra i servizi e i rischi di interferenza concorrenziale esistenti.

In ogni caso, nell'ambito del procedimento che ha poi portato all'adozione del provvedimento di diniego sono state acquisite anche le osservazioni della ricorrente, che ha presentato le proprie memorie difensive ex art. 10 della L. n. 241/1990. Di tali considerazioni si è dato espressamente conto nel provvedimento di diniego, indicando le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a non ritenerle determinanti.

Infine, il diniego all'esito della conferenza è stato adottato dall'Amministrazione competente in modo del tutto autonomo, mediante la ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti e in base alla finale e complessiva valutazione di tutte le risultanze istruttorie acquisite, da parte della ricorrente e da parte delle suddette Società. Deve quindi ritenersi che la funzione autorizzatoria è stata svolta dall'Amministrazione da una posizione di neutralità, rispetto agli eventuali interessi specifici delle Società che gestiscono il servizio di trasporto pubblico, dal momento che vi è una scissione tra la gestione del servizio di trasporto, che assume un connotato marcatamente imprenditoriale, e l'esercizio delle funzioni amministrative che rimangono in capo all'Amministrazione.

Ciò che rileva, in definitiva, è che il suddetto potere autorizzatorio sia stato esercitato nel rispetto delle disposizioni di legge e dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, cosa che nel caso di specie è avvenuta, per le ragioni sopra evidenziate.

In conclusione, anche il terzo motivo del ricorso principale e il primo motivo aggiunto devono essere respinti, siccome infondati.

5. Visto tutto quanto precede, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti devono essere respinti.

6. La particolarità e complessità delle questioni trattate, costituisce giusto motivo per la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Compensa le spese del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Pietro De Berardinis, Consigliere

Silvia De Felice, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvia De Felice

IL PRESIDENTE
Maurizio Nicolosi

IL SEGRETARIO