

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. V - 07/07/2015, n. 3344

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10609 del 2014, proposto da:
Comune di Colleferro, rappresentato e difeso dagli avv. Ri. La., Li.
Lavitola e Ra. Bi., con domicilio eletto presso l'avv. Ri. La.
in Roma, viale (omissis...); Comune di Segni e Comune di Lariano, rappresentati
e difesi dagli avv. Ri. La., Ra. Bi. e Li. La., con domicilio
eletto presso l'avv. Ri. La. in Roma, viale (omissis...);

contro

Città Metropolitana di Roma Capitale già Provincia di Roma), rappresentata
e difesa per legge dagli avv. Ma. Si. e Gi. De. Ma., domiciliata
in Roma, Via (omissis...); Comune di Genazzano, Comune di Cave, Agenzia Sviluppo
Provincia delle Colline Romane Scarl; Commissario Straordinario per la Gestione
Provvisoria
della Provincia di Roma, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato,
domiciliata in Roma, Via (omissis...); Comune di Zagarolo, rappresentato e
difeso dagli avv. Fi. Ar. Sa. e An. Ro., con domicilio eletto presso
l'avv. Fi.. Sa.. in Roma, Foro Traiano, 1/A;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III n. 09297/2014, resa tra le parti,
concernente la convenzione denominata "Patto Territoriale delle Colline Romane".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Roma
Capitale (già Provincia di Roma), del Commissario Straordinario per la Gestione
provvisoria della Provincia di Roma e del Comune di Zagarolo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2015 il Cons. Pa. Gi.
Ni. Lo. e uditi per le parti gli avvocati Ra. Bi., Ma.

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. III, con la sentenza 2 settembre 2014, n. 9297 ha dichiarato improcedibili il ricorso introduttivo ed il primo ricorso per motivi aggiunti ed in parte improcedibile, in parte inammissibile e per il resto ha respinto il secondo ricorso per motivi aggiunti proposti avverso:

- la deliberazione del commissario straordinario della Provincia di Roma n. 216 del 08.08.13 avente ad oggetto: definizione del rapporto con la società partecipata Agenzia Sviluppo Provincia per le Colline Romane s.c.a.r.l.;
- la deliberazione del commissario straordinario della Provincia di Roma n. 342 del 12.12.2013;
- le deliberazioni del commissario straordinario della Provincia di Roma numeri 197 e 198 del 12.3.2014.

Il TAR ha rilevato sinteticamente che:

- i Comuni in epigrafe, partecipanti al Patto territoriale delle Colline Romane, e la società Agenzia Sviluppo Provincia delle Colline Romane, soggetto attuatore designato del Patto territoriale, hanno impugnato i provvedimenti con cui il Commissario straordinario della Provincia di Roma ha deliberato di disimpegnarsi da tale sodalizio, facendo venire meno la propria partecipazione al capitale sociale di tale società, pari al 69,26% del totale.
- i provvedimenti commissariali recanti i numeri 216-2013 (oggetto del ricorso introduttivo) e 342-2013 (oggetto del primo ricorso per motivi aggiunti) erano stati emessi sulla scorta dell'art. 4 del decreto legge n. 95-2012, il cui comma 1 (che prevedeva lo scioglimento delle società partecipate o l'alienazione delle relative porzioni di capitale sociale da parte delle pubbliche amministrazioni) è stato abrogato dall'art. 1, comma 562, lett. a), L. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Pertanto, le operazioni societarie contemplate dalla norma abrogata, ad oggi non attuate, non possono avere seguito alcuno dopo l'entrata in vigore della L. n. 147-2013, tanto che il Commissario straordinario ha emesso, successivamente, le deliberazioni n. 197 e 198 del 12 marzo 2014, basate sui diversi presupposti previsti proprio dalla L. 147-2013;
- le considerazioni dei Comuni ricorrenti relative alla mancanza di legittimazione dell'operato del Commissario straordinario a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità delle richiamate disposizioni in tema di riordino delle Province si scontrano con il dato di fatto, incontestato, costituito dalle dimissioni del Presidente della Provincia di Roma, intervenute in data 7 dicembre 2012 e divenute efficaci decorsi venti giorni dalla data di

presentazione al Consiglio provinciale, come esposto nel preambolo del decreto del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 2013, con cui è stato disposto lo scioglimento del detto Consiglio ed è stato nominato il Commissario straordinario, al quale sono stati attribuiti per legge i poteri del Consiglio, della Giunta e del Presidente: l'insediamento del Commissario straordinario in luogo degli Organi ordinari della Provincia di Roma, quindi, non è da porre in relazione con il D.L. n. 201-2011 né con il D.L. n. 95-2012, costituendo applicazione, invece, dell'art. 141, comma 1, lettera b), n. 2, del d. lgs. n. 267-2000, che disciplina le conseguenze delle dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia;

- che il comma 3 dell'art. 141 citato dispone che, nei casi diversi da quello contemplato dal n. 1 del comma 1 (e dunque anche nel caso in esame), il commissario straordinario esercita le attribuzioni conferitegli dal decreto presidenziale di scioglimento e nomina e il d.P.R. del 10 gennaio 2013 ha attribuito al Commissario nominato "i poteri spettanti al Consiglio Provinciale, alla Giunta ed al Presidente", senza espresse limitazioni;

- la Provincia di Roma, lungi dal pronunziare lo scioglimento del Patto territoriale e della società che ne è soggetto attuatore, ne ha unicamente constatato la scadenza; e, soprattutto, essa si è limitata a manifestare la volontà di disfarsi delle quote detenute nel capitale sociale di ASP (con le relative conseguenze sul piano operativo e pratico) in dichiarata attuazione dell'art. 1 comma 569 della L. n. 147-2013: non si riscontra, quindi, alcuna volontà dell'Amministrazione locale di incidere unilateralmente sulla struttura del Patto territoriale;

- lo statuto sociale di ASP prevede espressamente, all'art. 25, la facoltà di recesso in capo ai soci; essa può essere esercitata, oltre che nei casi previsti dalla legge, anche in caso di perdita dei requisiti di partecipazione o ove il socio "non si trovi più in grado di partecipare al raggiungimento degli scopi sociali" e ciò ricorre certamente nel caso di specie in ordine alla sussistenza di un obbligo della Provincia di Roma, ai sensi dei commi 27 e 29 dell'art. 1 L. 244-2007, di dismettere la propria partecipazione in ASP;

- non risulta violato l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo ai componenti il Patto territoriale delle Colline Romane rispetto ai due provvedimenti commissariali impugnati;

- non sussiste neppure l'eccesso di potere per carenza istruttoria, viste le articolate discussioni del Tavolo di concertazione dell'11 marzo 2014, da cui si desume che il tema della dismissione delle partecipazioni della Provincia di Roma è stato trattato collegialmente in quella sede, nella quale sono emersi tutti gli aspetti critici di tale scelta;

- né sussiste la violazione dei principi che presiedono all'adozione della revoca amministrativa, di cui all'art. 21-quinquies L. n. 241-1990, anche in relazione alla mancata

previsione di un indennizzo, mancando una chiara ed univoca indicazione di quale sia il provvedimento provinciale revocato nell'occasione;

- la deliberazione n. 739/46 del 2012, riportata nel corpo dell'atto impugnato, non era affatto nel senso di ritenere che l'impegno della Provincia di Roma nel Patto Territoriale dovesse proseguire sine die, o comunque sino al completamento di tutti i progetti in corso, in quanto essa aveva chiaramente ribadito la già intervenuta scadenza del Patto alla data del 30 aprile 2013; aveva, inoltre, fatto espressa riserva di deliberare in merito alla permanenza dell'Ente nel sodalizio e nel capitale sociale di ASP; ed aveva, altresì, richiesto la convocazione del Tavolo di concertazione del Patto al fine di adottare le decisioni conseguenti alla deliberazione stessa, riservandosi espressamente, in caso di volontà difforme del Tavolo, di procedere al recesso da ASP; non si ravvisano, pertanto, i vizi di contraddittorietà denunciati;

- nell'impianto motivazionale dei provvedimenti impugnati, il dies ad quem rilevante è quello previsto per le dismissioni delle quote societarie nelle forme di cui alla L. n. 147-2013, in relazione alla L. n. 244-2007;

- le vicende della mancata convocazione del Tavolo della concertazione richiesta dalla Provincia di Ro. sono irrilevanti atteso che le motivazioni delle determinazioni impugnate sono incentrate sulla constatata necessità dell'applicazione dell'art. 1 della L. n. 147-2013, che nulla hanno a che fare con l'eventuale mancata convocazione del Tavolo della concertazione;

- anche ASP può intraprendere, secondo il suo Statuto sociale, attività che la collocano nel mercato, e nell'ambito delle quali essa si può giovare della particolare posizione di vantaggio che le deriva dall'essere espressione di una moltitudine di Enti pubblici, ed in primis della stessa Provincia di Roma;

- ASP non possiede i requisiti propri delle società in house, in quanto espressione di numerosi Enti, e non di uno solo, così che non è possibile che tali Amministrazioni, singolarmente intese, possano operare sulla società il necessario controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, inteso come potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo;

- ASP non risulta essenziale per il raggiungimento delle finalità essenziali della Provincia di Roma e degli altri Enti che partecipano al suo capitale sociale.

Con l'appello in esame si contestava la sentenza del TAR e si chiedeva l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Si costituiva la Provincia di Ro., chiedendo la conferma della sentenza del TAR.

All'udienza pubblica del 14 aprile 2015 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, in via di fatto, deve essere precisato che l'oggetto del giudizio concerne un Patto territoriale, promosso nell'anno 2000 e finanziato dalla Provincia di Roma con la partecipazione di 35 Comuni ed alcune associazioni di imprese e banche, che riguarda in specifico l'impugnazione di quattro delibere commissariali con cui la Provincia di Roma, sul presupposto dell'intervenuta scadenza del Patto alla data del 13 aprile 2013, ha stabilito di porre fine agli impegni finanziari, di dismettere la società responsabile dei procedimenti di Patto ex art. 1, comma 569, L. n. 147-2013, di avocare la gestione dei procedimenti in itinere e di trasferire il personale della Società ASP, responsabile dei procedimenti di Patto ad altra Società in house della stessa Provincia di Roma.

Con la Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 95 del 10.11.2000 l'Amministrazione provinciale di Roma ha promosso l'attivazione di un Patto Territoriale nell'area dei Ca. Romani, Monti Prenestini e Lepini ed ha previsto la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata, a prevalente capitale pubblico, ai sensi dell'allora vigente art. 22, lett. e), L. n. 142-1990, avente ad oggetto sociale la promozione socio-economica del territorio, denominata Agenzia Sviluppo Provincia s.c.a.r.l., e successivamente Agenzia Sviluppo Provincia per le Colline Romane s.c.a.r.l, di seguito ASP Colline Romane.

La Provincia detiene una quota pari al 69,21% del capitale sociale e la quota detenuta dalla Sistema Colline Romane s.c.a.r.l. (socio privato) è pari al 21,50%.

La durata della società è fissata fino al 31 dicembre 2050 e il capitale sociale è di € 25.500,00.

L'oggetto sociale riguarda l'espletamento del ruolo di Soggetto Responsabile del Patto alla promozione del Distretto delle Colline Romane, il ruolo di Sportello Unico per il Patto all'erogazione di servizi reali e di sostegno agli investimenti delle PMI, la realizzazione, recupero e valorizzazione di opere, il compimento di operazioni aventi ad oggetto informazioni tecnologiche, progetti di ricerca, servizi di natura tecnica ed altro.

Da ultimo, venendo al nocciolo essenziale oggetto del presente giudizio, con le deliberazioni impugnate del Commissario Straordinario della Provincia di Roma n. 197 e n. 198 del 12.3.2014, in relazione all'intervenuta scadenza del Patto Territoriale delle Colline Romane alla data del 30 aprile 2013, si è dato atto che nessuna attività o impegno finanziario da parte della Provincia di Roma salve le obbligazioni di legge è più possibile, si è individuata l'ASP come società rientrante nella fattispecie di cui all'art. 1, comma 569, della l. n. 147-2013 (quindi oggetto di partecipazione non più strategica), si è attuata la

procedura di mobilità del personale di ASP srl verso altra Società in house della Provincia di Roma, si sono avocate le competenze del Patto sulle procedure in corso e si sono rinnovati gli indirizzi già impartiti agli organi aziendali con la precedente deliberazione commissariale n. 216 dell'8.8.2013.

2. Passando all'esame nel merito del primo motivo d'appello, il Collegio ritiene di ribadire quanto già correttamente valutato dal TAR, e cioè che il commissariamento della Provincia di Roma non ha trovato presupposto e fondamento nella disciplina recentemente dettata dal legislatore per riformare le Province (D.L. n. 201-2011, D.L. n. 95-2012 e conseguenti, successive disposizioni), bensì nelle norme del d.lgs. n. 267-2000 (TUEL) che si applicano in caso di dimissioni del Presidente della Provincia.

Infatti, il commissariamento della Provincia di Roma è stato disposto a seguito delle dimissioni ritualmente rassegnate dal Presidente dell'Ente nel dicembre 2012 ai sensi e per gli effetti dell'art. 53, comma 3, del TUEL, che prevede, in tal caso, lo scioglimento del Consiglio e la contestuale nomina di un Commissario, e dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 2, del medesimo Testo, secondo cui con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un Commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

Dal testo del d.P.R. del 10 gennaio 2013, con cui, sulla base delle circostanze di fatto e di diritto appena richiamate, sono stati disposti lo scioglimento del Consiglio Provinciale di Roma e la contestuale nomina del Commissario Straordinario che ha adottato l'atto impugnato, emerge che non vi è stata alcuna limitazione dei poteri all'ordinaria amministrazione ma che anzi allo stesso "sono conferiti i poteri spettanti al Consiglio Provinciale, alla giunta ed al Presidente" senza alcuna limitazione all'ordinaria amministrazione, che peraltro non è prevista dalla legge di riferimento (artt. 53 e 141 TUEL); tale limitazione, infatti, poteva ritenersi compatibile nell'ambito della normativa antecedente al Testo unico (ex art. 31 L. n. 142-90), poiché essa prevedeva che rimanessero in carica gli organi esistenti per la sola ordinaria amministrazione, ma allo stato della normativa attuale, tale distinzione tra ordinaria e straordinaria amministrazione non ha alcun rilievo.

Né ha rilievo il fatto che le nomine dei commissari delle Province e degli atti da questi posti in essere, sulla base di disposizioni del decreto-legge 201-2011 e del decreto-legge 95-2012, sono state dichiarate illegittime dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220-2013, poiché la nomina in esame non è stata fatta in base a quella normativa dichiarata incostituzionale e, quindi, non richiedeva alcuna successiva sanatoria (peraltro intervenuta: art. 2, comma 1, legge n. 119-2013).

3. Anche il secondo motivo d'appello è infondato, posto che la legislazione (art. 1, comma 569, legge n. 147-2013) in proposito è chiara: mentre ammette la costituzione e la partecipazione di società che esercitano servizi pubblici locali nel rispetto dei principi

nazionali ed europei di salvaguardia del mercato, osta alla costituzione e alla partecipazione in società da parte degli enti locali per lo svolgimento di funzioni amministrative di loro competenza, a prescindere dall'eventuale scelta di soci privati con procedure ad evidenza pubblica.

Anzi, come si dirà meglio nel punto sub 4 della presente sentenza, gli enti locali devono invece vendere le partecipazioni in società miste e devono liquidare le società in proprietà in relazione ad esigenze di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati, nonché di razionalizzazione delle spese e di risanamento economico-finanziario secondo appositi piani industriali.

4. Infatti, la legge di Stabilità contenuta nella predetta L. n. 147-2013 ha profondamente rinnovato la disciplina delle società partecipate dagli enti locali, tanto dal punto di vista delle regole per il loro mantenimento (superando il previgente obbligo di dismissione introdotto dalla L. 122-2010 per gli enti di minore dimensione) quanto dal punto di vista dei vincoli gestionali.

In tale quadro di riferimento, risultano del tutto peculiari, poi, le misure adottate, seppure per un periodo limitato, per dare concreta attuazione, anche per società non appetibili per il mercato, all'obbligo di dismissione previsto, per gli enti locali, dalla L. n. 244-2007 (Legge Finanziaria 2008).

Tale obbligo interessava le società aventi ad "oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali".

Queste società, in particolare, avrebbero dovuto essere cedute, mediante procedure ad evidenza pubblica, entro 36 mesi (per effetto della proroga contenuta nella L. n. 69-2009) dall'entrata in vigore della legge, ossia entro il 31.12.2010.

Si è trattato di un adempimento che, indubbiamente, ha avuto sul piano sostanziale un impatto tendenzialmente limitato, nel senso che ha determinato la dismissione di un numero estremamente contenuto di partecipazioni, anche tra quelle ritenute non strettamente strategiche dai rispettivi enti locali.

Da una parte, infatti, hanno rilevato ragioni legate alle amministrazioni pubbliche interessate, che hanno inteso sovente la norma come un mero adempimento formale, da assolvere individuando le motivazioni che avrebbero consentito comunque il mantenimento della partecipazione detenuta.

Dall'altra parte, invece, hanno inciso ragioni più oggettive e legate allo specifico contesto di riferimento: le società in questione avevano talora registrato delle perdite e in alcuni casi le partecipazioni da dismettere erano largamente minoritarie, risultando così scarsamente appetibili dal mercato.

A dimostrare il limitato effetto prodotto dalla disposizione rileva la circostanza che, proprio dopo la scadenza del termine originariamente previsto, il legislatore è intervenuto in modo decisamente più drastico con l'art. 14 della L. n. 122-2010, prevedendo un obbligo di dismissione di tutte le società (con alcune deroghe ed eccezioni) per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e delle società ulteriori rispetto alla prima per i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti.

In tale quadro di riferimento si inserisce la scelta operata dalla Legge di Stabilità 2014, che offre alle Amministrazioni in questione una transitoria e straordinaria opportunità per "uscire" dalle società non strettamente necessarie per il conseguimento delle finalità istituzionali, peraltro non scevra da criticità tanto per gli stessi enti pubblici quanto per le società partecipate.

Si stabilisce, infatti, al comma 569 dell'art. 1, che il termine di trentasei mesi originariamente previsto per la dismissione delle partecipate (in scadenza, come detto, al 31.12.2010) è prorogato di 4 mesi dalla data di entrata in vigore della L. n. 147-2013, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto.

Nei successivi 12 mesi alla cessazione, poi, la società è chiamata a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile, relativi al recesso dalle spa, che prendono in considerazione la "consistenza patrimoniale della società e delle sue prospettive reddituali, nonché dell'eventuale valore di mercato delle azioni" (mentre nessun richiamo è operato all'art. 2473 del codice civile, relativo al recesso nelle società a responsabilità limitata).

Quindi, in primis, è riaperto il termine per la dismissione delle partecipazioni non detenibili, per quanto già scaduto da 3 anni, per rendere disponibile un'ulteriore finestra temporale al fine di garantire agli enti la possibilità di tentare di realizzare l'alienazione delle azioni e quote non strategiche.

Nell'ambito di tale periodo, che ha una durata di 4 mesi dall'entrata in vigore della L. n. 147-2013 (si conclude a fine aprile), quindi, gli enti locali sono chiamati nuovamente a svolgere le procedure di dismissione delle partecipate, ricorrendo all'evidenza pubblica.

In caso di mancata alienazione, entro il termine indicato, poi, è previsto un meccanismo del tutto nuovo e peculiare per interrompere il rapporto societario intercorrente tra l'ente e la società partecipata, inedito altresì nell'ambito del diritto societario (che pure conosce degli strumenti, come il diritto di recesso, che conducono al conseguimento del medesimo risultato).

È, infatti, stabilito che, trascorso tale termine, la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto e che, nei successivi 12 mesi, la

società è chiamata a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

Di conseguenza, si prevede una decadenza ope legis della partecipazione con il conseguente obbligo, per la società, di procedere alla liquidazione all'ente del valore delle quote o delle azioni detenute in funzione della consistenza patrimoniale della società e delle sue prospettive reddituali nonché dell'eventuale valore di mercato.

Non si tratta, esplicitamente, di un diritto di recesso, dal momento che il legislatore non qualifica come tale lo strumento innovativo introdotto: del resto, vi sono alcune differenze significative, come emerge considerando che l'esercizio del diritto di recesso comporta e presuppone l'espressione di una volontà, legata all'interruzione del rapporto societario.

In particolare, risulta necessario ribadire la circostanza, supportata da adeguata motivazione, che la partecipazione non si presenta strettamente necessaria al conseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Quindi, occorre comunicare alla società in questione l'operatività del meccanismo (cessazione della partecipazione) previsto dal comma 569 dell'art. 1 della L. 147/2013, ossia la cessazione del rapporto di partecipazione e il conseguente obbligo, per la società, di procedere alla liquidazione entro 12 mesi.

5. Sulla base di tali obblighi di legge si basano, in particolare la deliberazione n. 198 del 12 marzo 2014 adottata dal Commissario straordinario della Provincia di Roma, che ha posto anche una doverosa attenzione alla condizione dei lavoratori occupati in ASP, come risulta chiaro dalla coeva deliberazione n. 197 che contiene l'"Atto d'indirizzo per la realizzazione dell'accordo per l'acquisizione del personale dell'Agenzia Sviluppo Provincia per le Colline Romane s.c.a r.l. da parte di Capitale Lavoro S.p.A.".

6. Parimenti infondata è la censura relativa alla carenza di motivazione circa la non necessarietà e funzionalità della Società, atteso che nelle delibere impugnate vi è una chiara motivazione sulla carenza di ragioni nel proseguire un'attività relativa ad un patto territoriale scaduto e sull'inconciliabilità con i limiti finanziari del mantenimento di una struttura erogatrice di servizi a Comuni e di gestione di procedimenti.

7. Quanto all'applicabilità dell'articolo 1, comma 569, della L. n. 147-2013 ad ASP, il Collegio ritiene all'evidenza che non si possa fare riferimento esclusivamente alle attività che la società svolge in qualità di soggetto responsabile del Patto Territoriale delle Colline Romane, poiché per verificare l'applicabilità della norma alla fattispecie, occorre fare riferimento alle altre attività che ASP svolge al di fuori del predetto ruolo e deducibile dal sopra richiamato oggetto sociale (in cui figurano, a titolo di esempio, attività concernenti, il sostegno agli investimenti delle PMI, la realizzazione, recupero e valorizzazione di opere e il compimento di operazioni aventi ad oggetto informazioni tecnologiche, progetti di ricerca,

servizi di natura tecnica) e da cui si evince che ASP non può ritenersi solo la formula organizzativa di un mero coordinamento istituzionale.

8. Il terzo motivo di appello ripropone la censura relativa all'ipotizzata carenza di potere della Provincia di Roma ad incidere sul Patto Territoriale e sugli accordi negoziali ad esso collegati.

Il Collegio è dello stesso avviso del TAR, secondo cui la Provincia di Roma, con le deliberazioni impugnate, non ha inciso unilateralmente sul Patto, ma ha solamente constatato la scadenza dello stesso quale presupposto motivazionale (insieme alle esigenze di bilancio) che hanno consentito di azionare lo strumento operativo sopra descritto, stabilito dal citato art. 1, comma 569, della L. n. 147-2013, conseguentemente disponendo legittimamente lo scioglimento della propria partecipazione sociale.

Pertanto, nel caso di specie, la constatata scadenza del vincolo non è un atto che intende incidere sullo stesso, ma costituisce una delle ragioni pubblicistiche alla base del procedimento di scioglimento che è stato concretamente adottato.

Infatti, sulla base dell'atto d'intesa tra Provincia di Roma e ASP del 28 maggio 2010, si stabiliva che il Patto sarebbe scaduto improrogabilmente nell'aprile del 2013 e che entro quella data la società avrebbe dovuto "completare le attività del Patto e pertanto concludere il rapporto in essere".

Né può considerarsi che abbia inciso su tale determinazione, la decisione di prorogare il Patto, in quanto non è stata assunta da tutti i competenti organi deliberativi degli enti firmatari e deve ritenersi, allo stato, tamquam non esset; dunque, legittimamente non è stata presa in considerazione dal Commissario Straordinario.

9. Anche in relazione al quarto motivo d'appello si deve ribadire quanto già acutamente considerato dal TAR, ovvero che non risulta violato, innanzitutto, l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo ai componenti il Patto territoriale delle Colline Romane rispetto ai due provvedimenti commissariali impugnati, posto che nel corso della seduta del Tavolo della concertazione dell'11 marzo 2014 (organo in cui siedono tutti i partecipanti al Patto territoriale - cfr. doc. n. 50 prodotto il 26 aprile 2014 dai ricorrenti) il Commissario straordinario della Provincia di Roma ha dato ampiamente atto della intenzione della Provincia di Roma di avvalersi del disposto dell'art. 1, comma 569, della L. n. 147-2013 in relazione all'art. 3 commi 27 e 29 della L. n. 244-2007, e dunque di procedere alla dismissione della partecipazione in ASP, così come della determinazione di avvalersi delle disposizioni di mobilità del personale di tale società rappresentate dai commi 563 e 564 del richiamato art. 1, mediante il trasferimento dei dipendenti alla società Capitale Lavoro.

È inequivoco che il verbale di tale riunione, pur non avendo alcuna valenza provvedimento tipica, rende evidente che i soggetti interessati hanno potuto avere notizia aliunde del procedimento ed abbiano avuto la possibilità di parteciparvi e contraddire.

Infatti, proprio in occasione della medesima deliberazione del Tavolo della concertazione in questione, i rappresentanti di taluni Comuni componenti il Patto (Colleferro, Lariano, Genazzano, Bellegra, Monte Compatri, San Cesareo, nonché i rappresentanti della CGIL e della s.c.a r.l. Sistema Colline Romane), hanno illustrato le proprie posizioni, replicando puntualmente alle affermazioni introduttive del Commissario straordinario della Provincia di Roma: tale contestualità dà conto del fatto che la partecipazione degli interessati, concretatasi in lunghi ed articolati interventi, è stata effettiva e non meramente formale, così da rendere inutile qualsiasi altra comunicazione preventiva dell'intenzione del Commissario straordinario di adottare i provvedimenti impugnati.

Parimenti, non si ritiene sussistente neppure l'eccesso di potere per carenza istruttoria, richiamando di nuovo l'articolata discussione del suddetto Tavolo di concertazione dell'11 marzo 2014.

10. Né può ritenersi violato l'art. 21-quinques L. n. 241-1990, anche in relazione alla mancata previsione di un indennizzo, poiché gli atti impugnati non stabiliscono nessuna revoca di precedenti provvedimenti, ma si limitano, in ossequio al già citato disposto normativo (art. 1, comma 569, della L. n. 147-2013 in relazione all'art. 3 commi 27 e 29 della L. n. 244-2007), a disporre la dismissione da una partecipazione sociale; dismissione che in nessun modo può qualificarsi come revoca amministrativa e che, quindi, non è rientrante nell'alveo della relativa disciplina.

11. Anche il quinto motivo d'appello è infondato, posto che la Deliberazione della Giunta provinciale n. 739/46 del 19 dicembre 2012, non vincola la Deliberazione del Commissario Straordinario adottata nel mese di agosto 2013, impugnata dai ricorrenti, in quanto quest'ultima si pone come atto conseguente all'approvazione del bilancio di previsione della Provincia di Roma per l'anno 2013, avvenuta solamente nel mese di luglio (deliberazione del Commissario Straordinario 2.7.2013, n. 167).

L'adozione del Bilancio di previsione 2013 ha evidentemente consentito al Commissario straordinario di definire le risorse da destinare non soltanto al funzionamento di ASP, ma a tutte le attività dell'Ente e con tale atto il Commissario Straordinario ha chiarito anche l'entità delle risorse rese disponibili per l'ASP.

In tale atto sono state allocate esclusivamente le risorse disponibili dopo l'approvazione del Bilancio dell'Ente redatto applicando le norme sulla spending review e da esso si può evincere che le risorse assegnate dal Piano economico di gestione alla struttura gestionale che segue l'attuazione del Patto coincidono perfettamente con quelle cui fa riferimento la

Deliberazione del Commissario Straordinario, impugnata dalla società, poiché non è stato operato alcun trasferimento delle risorse disponibili verso altre attività.

12. Anche il sesto, settimo ed ottavo motivo di appello sono infondati.

Infatti:

- l'avocazione del procedimento del Patto Territoriale e la sostituzione del relativo soggetto responsabile sono circostanze inesistenti, non contemplate nel contenuto degli atti impugnati che, come detto, riguardano la dismissione di una partecipazione sociale e non direttamente il Patto Territoriale medesimo;

- sussiste all'evidenza il difetto di interesse sulle censure sub 9, 10 e 11 dei II motivi aggiunti; infatti, la citata normativa finanziaria sopravvenuta comunque costituisce presupposto della procedura di superamento dell'organizzazione dello svolgimento del Patto tramite una Società mista comportante oneri finanziari non più sostenibili;

- sussiste la sopravvenuta carenza di interesse su motivi di impugnazione della delibera n. 216-13 e n. 342-13 in quanto adottata nel vigore dell'art. 4 del D.L. 95-12, norma definitivamente superata dalla L. n. 147-2013.

13. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere compensate, attesa l'evidente novità normativa della questione centrale oggetto del giudizio.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere

Paolo Gi. Ni. Lotti, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA II 07/07/2015

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Ughi e Nunziante Studio Legale

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. 2022

22/11/2022