

Pubblicato il 10/01/2017

N. 00407/2017 REG.PROV.COLL.
N. 06446/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il
Lazio**

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale
6446 del 2016, proposto dalla
Cooperativa San Giovanni Taxi Roma in
persona del legale rappresentante p.t.,
Simonetta Accica, Massimo Castronai,
Benedetto Giammei, Maurizio Lustri,
Andrea Mastrangelo, Marcello Placidi,
Maurizio Stazi, Laura Viale, rappresentati
e difesi dagli avvocati Andrea Claudio
Maggisano C.F. MGGNDR63C20I266G,
Raffaella Pellegrini C.F.
PLLRFL75C45H501T, con domicilio

eletto presso Andrea C Maggisano in
Roma, via G. Bettolo n. 9;

contro

Roma Capitale, in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentata e difesa
dall'avv. Rosalda Rocchi C.F.
RCCRLD56H55A040V, domiciliata in
Roma, via Tempio di Giove, 21;

Roma Servizi Mobilità Srl, in persona del
legale rappresentante p.t., rappresentata e
difesa dall'avvocato Sabrina Cornacchia
C.F. CRNSRN72T45C632A, con
domicilio eletto presso il suo studio in
Roma, via di Vigna Murata N.60;

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti, in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso
per legge dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliato in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa adozione di misure cautelari,

delle note prot. 0020298 e 0020370 del
29.03.2016 emesse da Roma Servizi per la
Mobilità s.r.l. nei confronti della
cooperativa San Giovanni Taxi Roma ed
aventi ad oggetto la richiesta di
aggiornamento delle carte di circolazione

dei veicoli adibiti a taxi intestati agli associati della **cooperativa** titolari di licenza taxi e l'asserito obbligo di intestazione in capo alla **cooperativa** di produzione e lavoro della carta di circolazione; della nota prot. 20980/16; della nota prot. 28249 del 29.04.2016; della nota prot. 3635 22 febbraio 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avente ad oggetto l'intestazione delle carte di circolazione dei veicoli taxi alle cooperative di produzione e lavoro; per quanto occorra e possa, di ogni atto e provvedimento conseguente e presupposto comunque connesso con l'atto impugnato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Roma Servizi Mobilità Srl e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2016 il dott. Roberto Proietti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto

quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio la parte ricorrente ha impugnato gli atti indicati, deducendo censure attinenti violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili, ed evidenziando quanto segue.

La **Cooperativa** ricorrente, ha per oggetto sociale la produzione di servizi a mutualità prevalente in favore degli associati - lavoratori. I tassisti associati (alcuni dei quali risultano parti ricorrenti), conferiscono alla Coop **San Giovanni Taxi Roma** le proprie licenze ed il veicolo ad esse abbinato in comodato d'uso gratuito ai sensi dell'art. 1803 c.c. . Gli operatori restano proprietari delle vetture adibite a taxi e delle licenze rilasciate dall'Amministrazione che, così come i veicoli, non vengono trasferite in capo alla **Cooperativa** odierna ricorrente.

Roma Servizi Mobilità Srl, sulla base di una nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha chiesto alla **Cooperativa** ricorrente ed agli associati di procedere entro 30 giorni all'aggiornamento delle carte di

circolazione dei veicoli adibiti a taxi inserendo quale proprietaria o usufruttuaria delle vetture la stessa **Cooperativa** cui siano state conferite le licenze. In caso di mancata ottemperanza a tali richieste, è stata preannunciata l'adozione di provvedimenti sanzionatori a carico dei tassisti associati alla **Cooperativa** quali la cancellazione dei veicoli dalla c.d. "Lista Bianca" che consente agli operatori di circolare nelle zone a traffico limitato del territorio del Comune di Roma.

Gli odierni ricorrenti hanno avanzato istanza di annullamento in via di autotutela, affermando l'illegittimità delle richieste avanzate da Roma Servizi per la Mobilità Srl e la carenza di attribuzioni in capo all'Ente che l'abilitano ad irrogare provvedimenti sanzionatori a carico dei tassisti.

Gli interessati - non avendo avuto esito positivo tale istanza di autotutela -, ritenendo erronee ed illegittime le citate determinazioni, le hanno impugnate dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe e deducendo i seguenti motivi di ricorso.

I) - Difetto assoluto di attribuzione di Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.; nullità dei provvedimenti impugnati ai sensi art. 21 septies della legge n. 241/90.

I ricorrenti hanno, anzitutto, rilevato che l'attività di Roma Servizi per la Mobilità Srl trae la propria legittimazione dal Contratto di Servizio stipulato con Roma Capitale e scaduto lo scorso 31.12.2015. In assenza del rinnovo di tale negozio, la Società resistente non avrebbe alcuna attribuzione che la abiliti ad emettere provvedimenti amministrativi né tantomeno a regolamentare i pubblici servizi di trasporto nel territorio comunale.

Le funzioni demandate dal Comune di Roma a Roma Servizi – una volta cessato il rapporto di affidamento regolato dal contratto di servizio -, non potrebbero più essere esercitate dalla Società privata e, pertanto, dal 31 dicembre 2015 Roma Servizi, in assenza di proroga o rinnovo di detto contratto di affidamento, sarebbe sprovvista delle competenze poste a fondamento dei provvedimenti impugnati. Pertanto, ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990, gli atti impugnati

sarebbero da considerare nulli.

II) - Violazione e falsa applicazione art. 7 della legge n. 21/1992; violazione DCC Roma Capitale n. 68/2011; mancata applicazione parere indirizzo Ministero del Lavoro 579997/94.

Secondo parte ricorrente, i provvedimenti impugnati sarebbero da considerare invalidi anche per violazione della normativa di settore di matrice nazionale e comunale, posto che non sussisterebbe alcuna disposizione di legge che stabilisce l'obbligo, in capo ai titolari di licenze taxi, i quali abbiano conferito il titolo ad una **cooperativa** (come nel caso in esame) di procedere all'intestazione della vettura di servizio alla **cooperativa** stessa.

Il richiamo all'art. 7 della legge n. 21/1992 operato dalla parte resistente sarebbe fuorviante ed improprio, poiché la norma in questione dispone (al comma 1, lettera b) la facoltà dei titolari di associarsi in cooperative e (al comma 2) prevede la possibilità di conferire le licenze alle suddette cooperative, senza nulla disporre in merito alla carta di circolazione del mezzo adibito a servizio taxi.

Roma Servizi per la Mobilità Srl, avrebbe

travisato il significato e la portata della legge di riferimento, richiamando un obbligo insussistente, come sarebbe confermato dalla delibera del Consiglio Comunale di Roma Capitale n. 68/2011 (cfr. art. 6, comma 2).

Secondo parte ricorrente, il descritto vizio emergerebbe anche in relazione al parere del 03.03.2016 prot. 7350 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti impugnato, il quale, peraltro, farebbe riferimento all'art. 8, comma 2, della legge n. 21/1992, che non disciplinerebbe il conferimento ma le modalità di rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e, quindi, sarebbe inconferente alla fattispecie in questione.

III) - Difetto di competenza in concreto.

Parte ricorrente ha anche rilevato che gli atti impugnati prefigurano, in caso di inottemperanza alle richieste avanzate da Roma Servizi per la Mobilità Srl, l'adozione di misure sanzionatorie quali la revoca delle autorizzazioni per le circolazione nelle zone a traffico limitato del Comune di Roma.

Al riguardo, è stato osservato che l'Ente resistente non sarebbe abilitato

all'adozione di provvedimenti sanzionatori.

IV) - Ingiustizia manifesta.

Infine, è stato osservato che la pretesa di parte resistente coarta la sfera giuridica degli odierni ricorrenti i quali si vedrebbero colpiti nei propri diritti di libera determinazione dell'assetto degli interessi concretizzatesi nelle forme associative di matrice **cooperativa**. Si tratterebbe, in sostanza, di una lesione ingiustificata dell'autonomia negoziale che non produrrebbe alcun beneficio per la collettività e che mortificherebbe gli spazi di autodeterminazione degli enti cooperativi, che si vedrebbero addebitati gli oneri connessi alla proprietà di veicoli senza ottenerne alcun beneficio sul piano patrimoniale.

Roma Capitale, Roma Servizi Mobilità Srl ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, costituitisi in giudizio, hanno affermato l'infondatezza del ricorso e ne hanno chiesto il rigetto.

A sostegno delle proprie ragioni, le Amministrazioni resistenti hanno prodotto note, memorie e documenti per sostenere la correttezza del proprio

operato e l'infondatezza delle censure proposte dalla parte ricorrente.

Con ordinanza n. 3712/2016, la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente è stata accolta.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive posizioni.

All'udienza del 20 dicembre 2016 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio, ad un esame più approfondito di quello consentito in sede cautelare, ritiene che le censure di parte ricorrente siano infondate e debbano essere respinte.

2. Come correttamente rilevato dalla parte resistente, Roma Servizi Mobilità Srl è società in house interamente partecipata da Roma Capitale, che ne esercita il controllo ed il coordinamento come per legge. Essa svolge la propria attività in nome e per conto dell'Amministrazione Capitolina.

Ciò premesso, risulta infondata la censura con la quale si contesta il difetto assoluto di attribuzione di tale Società a causa

dell'intervenuta scadenza del Contratto di Servizio che regola i rapporti con Roma Capitale.

Dagli atti di causa emerge che, in attuazione delle deliberazioni di Consiglio Comunale n. 36/2009 e di Giunta Comunale n. 244/2009, la Società è stata costituita con decorrenza dal 1° gennaio 2010, mediante scissione parziale proporzionale di parte del patrimonio di ATAC, compreso nel ramo d'azienda avente ad oggetto la pianificazione, supervisione, coordinamento e controllo dei processi inerenti la mobilità pubblica e privata, con attribuzione dell'intero capitale al Comune di Roma, che quindi è socio unico ed esercita il controllo analogo sulla Società (cfr. deliberazione di Giunta Comunale n. 84/2010: doc. 11 di parte resistente).

Trattandosi di una Società in house di Roma Capitale, la stessa, pur essendo formalmente dotata di personalità giuridica, è soggetta al controllo analogo dell'Amministrazione e, quindi, si configura un rapporto di delegazione interorganica che concretizza una particolare formula organizzativa per cui

la prima è parte integrante e prolungamento organizzativo del secondo, sicché, la convenzione si pone quale negozio di regolazione di un affidamento già determinato con l'approvazione dell'atto di costituzione della società partecipata (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15 marzo 2016, n. 1028; Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 78/2008).

Ne consegue che il contratto di servizio tra Roma Capitale e la Roma Servizi Mobilità Srl non ha la funzione di affidare a quest'ultima attività già affidate mediante la costituzione della Società, come emerge dal richiamato articolo 4 dello Statuto (approvato dal socio nell'Assemblea del 29 aprile 2016 e registrato all'Agenzia delle Entrate - Ufficio territoriale di Roma 2 - il 3 maggio 2016 al n.12825: doc. 2 di parte resistente) che prevede nell'oggetto sociale "lo svolgimento di qualsiasi servizio e attività funzionale o comunque correlato, connesso, complementare o affine al servizio di trasporto e alla mobilità in genere" e la gestione delle attività di rilascio delle autorizzazioni alla

circolazione anche con riguardo al servizio taxi.

3. Ciò premesso, va rilevato che in data 25 novembre 2015, il Dipartimento Mobilità e Trasporti, recependo la richiesta delle cooperative Taxi, ha incontrato i rappresentanti delle stesse per fornire chiarimenti in merito ai verbali di accertamento della violazione dell'art. 94, comma 4, del Codice della Strada, elevati nei confronti dei titolari di licenza taxi conferita a **cooperativa** di produzione e lavoro, che non avevano provveduto all'aggiornamento della carta di circolazione della vettura associata. Al termine di tale incontro, si è convenuto sulla necessità di acquisire un parere sulla questione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti quale struttura competente.

L'Amministrazione centrale, riscontrando la richiesta di parere della Polizia di Roma Capitale, con nota prot. n. 3635 del 22 febbraio 2016, ha chiarito che, nel caso di conferimento della licenza taxi a **cooperativa** di produzione e lavoro, "l'intestazione della carta di circolazione dell'autovettura, mediante la quale si

effettua il servizio di taxi, può riportare la **cooperativa** sia quale proprietaria sia quale usufruttuaria, garantendo, anche in quest'ultimo caso, la coincidenza tra il soggetto che è autorizzato a svolgere il servizio e quello che ha in disponibilità l'autoveicolo" (doc. 3 di parte resistente).

Con nota prot. n. 16564 del 14 marzo 2016, Roma Servizi Mobilità Srl ha trasmesso copia di tale parere a tutte le cooperative, disponendo la verifica dell'intestazione delle carte di circolazione dei veicoli associati alle licenze conferite a cooperative di produzione e lavoro.

A seguito di tali verifiche, con specifico riferimento alla **Cooperativa San Giovanni** Taxi Roma, la RSM, con note prot. n. 20298 e n. 20370 del 29 marzo 2016, ha invitato la **Cooperativa** stessa ad aggiornare le carte di circolazione dei veicoli, con l'avvertimento che, in mancanza, sarebbe stato informato il Dipartimento per i provvedimenti di competenza (doc. 6 e 7 di parte resistente). Analoga comunicazione è stata fatta anche ai titolari di licenza taxi conferenti, con nota prot. n. 20980 del 31 marzo 2016 (doc. 8 di parte resistente).

Con nota prot. n. 28249 del 29 aprile 2016 (doc. 9 di parte resistente), Roma Servizi Mobilità Srl ha rilevato che il citato parere dell'Amministrazione centrale chiarisce che "qualora avvenga il predetto conferimento, l'intestazione della carta di circolazione dell'autovettura, mediante la quale si effettua il servizio taxi, può riportare la **cooperativa** sia quale proprietaria sia quale usufruttuaria, garantendo, anche in quest'ultimo caso, la coincidenza tra il soggetto che è autorizzato a svolgere il servizio e quello che ha in disponibilità l'autoveicolo". Dunque, da tale parere emerge che il tassista "può" scegliere tra il trasferimento del veicolo alla **cooperativa** o la concessione in usufrutto del veicolo alla **cooperativa**, poiché anche l'usufrutto, come il trasferimento, garantisce la coincidenza tra il soggetto che svolge il servizio (cioè, la **cooperativa** a cui è stata conferita la licenza) e quello che ha in disponibilità il veicolo (e, quindi, la **cooperativa** in qualità di usufruttuaria. Quindi, risulta errato quanto affermato da parte ricorrente circa l'obbligo del tassista conferente di intestare il veicolo alla

cooperativa di produzione e lavoro in alternativa al mantenimento dell'intestazione.

Tale interpretazione, del resto, contrasta con la disciplina delle cooperative di produzione e lavoro che, ponendosi nei confronti dei lavoratori-soci come datori di lavoro, hanno la titolarità dei mezzi di produzione in "proprietà collettiva".

Nel caso di specie, la **cooperativa** di produzione e lavoro ha come oggetto sociale il trasporto di persone a mezzo taxi e, quindi, la "proprietà collettiva" si concretizza nella disponibilità delle licenze taxi e nella proprietà (ovvero usufrutto) dei veicoli associati.

A tale riguardo, non assume particolare rilievo il parere del Ministero del Lavoro recepito dal Ministero dei Trasporti nel 1994, in quanto lo stesso – come correttamente affermato dalla parte resistente – deve ritenersi superato dal citato parere del 2016.

4. Ciò premesso, va rilevato che l'art. 7, comma 1, lett. b), della legge n. 21/1992, consente ai titolari di licenze taxi, "al fine del libero esercizio della propria attività", di "associarsi in cooperative di produzione

e lavoro, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi, operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione". I commi 2 e 3 del medesimo articolo stabiliscono che "Nei casi di cui al comma 1 è consentito conferire la licenza o l'autorizzazione agli organismi ivi previsti e rientrare in possesso della licenza o dell'autorizzazione precedentemente conferita in caso di recesso, decadenza od esclusione dagli organismi medesimi" (comma 2) e che "In caso di recesso dagli organismi di cui al comma 1, la licenza o l'autorizzazione non potrà essere ritrasferita al socio conferente se non sia trascorso almeno un anno dal recesso" (comma 3).

Le richiamate disposizioni, unitamente alle norme relative al sistema delle cooperative di produzione e lavoro costituite dai soggetti autorizzati al servizio di trasporto pubblico non di linea (nella specie, i taxi), inducono a ritenere la legittimità dell'impugnata circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in esecuzione della quale l'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità srl

ha chiesto agli interessati di adeguarsi alle disposizioni vigenti e provvedere ai necessari adempimenti presso il PRA.

Alla luce delle considerazioni che precedono, va rilevato che l'attività svolta da Roma Mobilità risulta in linea con la normativa di riferimento ed, in particolare, con l'art. 7 della legge 15 gennaio 1992 n. 21, con il parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 3635 del 22 febbraio 2016 e con la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 68/2011.

L'art. 7 della legge n. 21/92 (sopra richiamato e citato da parte ricorrente) disciplina le modalità di svolgimento del servizio in modo tale da consentire al titolare di licenza taxi di scegliere di associarsi ad una **cooperativa** di produzione e lavoro o, in alternativa, ad una **cooperativa** di servizi.

Nel primo caso, il servizio non viene svolto direttamente dal tassista ma dalla **cooperativa** di produzione e lavoro che, quale soggetto a "proprietà collettiva", ha la proprietà dei veicoli adibiti a taxi e la disponibilità delle licenze conferite dai titolari. In tale contesto, il conferimento

della licenza è funzionale alla gestione complessiva del servizio di trasporto persone; la titolarità della licenza resta in capo al socio conferente ma la disponibilità della stessa e la proprietà dei veicoli adibiti a taxi consente alla **cooperativa** di qualificarsi come **cooperativa** di produzione e lavoro a "proprietà collettiva", ponendosi come datore di lavoro nei confronti dei propri soci-lavoratori, posto che la gestione del servizio ed i relativi adempimenti competono alla **cooperativa** di produzione e lavoro.

In caso di **cooperativa** di servizi, invece, lo scopo della **cooperativa** consiste nell'elargizione di servizi comuni a favore dei soci, ma il servizio taxi è svolto e gestito direttamente dal titolare della licenza. Sicché, ove il tassista non intenda conferire la licenza in **cooperativa** o questa non abbia dei veicoli adibiti a taxi, il tassista potrà associarsi ad una **cooperativa** di servizi che non necessita di avere dei veicoli adibiti a taxi né di disporre delle licenze taxi.

In questo quadro, considerando che nel caso di specie la Società ricorrente è una

cooperativa di produzione e lavoro, risulta corretta la richiesta di Roma Mobilità di aggiornamento delle carte di circolazione.

In tale modo, infatti, la **cooperativa** di produzione e lavoro (quale **cooperativa** a "proprietà collettiva") può svolgere la gestione complessiva del servizio taxi, configurandosi come datore di lavoro dei soci tassisti, senza escludere che la titolarità della licenza taxi rimanga in capo alla persona fisica (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, sentenza 4 luglio 2013 n. 6606), in linea con quanto chiarito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il parere (impugnato) prot. n. 3635 del 22 febbraio 2016, con il quale – proprio al fine di garantire la coincidenza tra il soggetto che svolge il servizio taxi e quello che ha la disponibilità del veicolo strumentale al servizio stesso -, consente al titolare della licenza conferita alla **cooperativa** di produzione e lavoro, di scegliere tra il trasferimento del veicolo e la concessione dell'usufrutto dello stesso.

Il quadro di riferimento si completa con l'art. 6, commi 2 e 3, del Regolamento approvato con deliberazione di Assemblea

Capitolina n. 68/2011, il quale stabilisce che, in caso di conferimento della licenza ad organismi collettivi, la titolarità della stessa resta in capo al conferente ed è vietato che passi a persone giuridiche, fatte salve le previsioni previste dal medesimo articolo.

5. Risulta infondata anche la censura con la quale la parte ricorrente contesta il difetto di competenza di Roma all'adozione di misure sanzionatorie per la circolazione nelle zone a traffico limitato.

Al riguardo, anzitutto, va rilevato che non sono stati adottati provvedimenti sanzionatori, avendo Roma Mobilità ha informato il competente Dipartimento dell'Amministrazione comunale dell'esito delle attività di verifica svolte relativamente alle carte di circolazione soggette all'aggiornamento.

Ad ogni modo, come sopra chiarito, la competenza di Roma Mobilità va desunta dall'oggetto sociale di cui all'art. 4 dello Statuto, da cui emerge che la gestione dei veicoli autorizzati ad accedere alle ZTL è compresa nel perimetro di competenza della citata Società.

6. Va, infine, disattesa la censura di

ingiustizia manifesta relativa all'operato di Roma Mobilità, posto che, contrariamente a quanto affermato dalla parte ricorrente, l'obbligo di aggiornare le carte di circolazione dei veicoli associati alle licenze conferite a cooperative di produzione e lavoro deriva dalla richiamata normativa in tema di cooperazione che prevede la condizione della "proprietà collettiva" dei mezzi di produzione.

Per le cooperative di produzione e lavoro aventi ad oggetto il servizio taxi, lo scopo sociale è costituito dallo svolgimento in "proprietà collettiva" del servizio.

Quindi, in capo alla **cooperativa** deve coesistere la disponibilità delle licenze e la proprietà (o, secondo il richiamato parere dell'Amministrazione centrale, dell'usufrutto) dei veicoli adibiti al servizio taxi.

7. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato e debba essere respinto.

8. Sussistono gravi ed eccezionali motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate – per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per
il Lazio (Sezione Seconda),
definitivamente pronunciando sul ricorso,
come in epigrafe proposto:

- respinge il ricorso;
- dispone la integrale compensazione delle
spese di giudizio fra le parti in causa;
- ordina che la presente sentenza sia
eseguita dalla competente Autorità
amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di
consiglio del giorno 20 dicembre 2016
con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Roberto Proietti, Consigliere,

Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Roberto Proietti Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO