

N. 00009/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00221/2012 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 221 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Rosolen Angela Maria , Andrea Sacco, Arizio Riccardo, Sarzotti Emanuela, Melchionna Giuseppe, Cavallari Piero, Ditaranto Donato, Balice Gerardo, Campassi Paola Maria, Rosin Cristina, rappresentati e difesi dall'avv.to Federico Cipolla, con domicilio eletto presso il medesimo in Torino, via Bligny, 15;

***contro***

Comune di Torino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Donatella Spinelli, con domicilio eletto presso l'avv. Donatella Spinelli in Torino, Comune To - via Corte D'Appello, 16;

***nei confronti di***

Fct Holding Srl, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Eugenio Comba, Matteo

Chiosso, con domicilio eletto presso l'avv.to Mario Eugenio Comba in Torino, via Mercantini, 6;

AMIAT V. S.p.A., TRM V. S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avv.ti Riccardo Montanaro, Mauro Pisapia, con domicilio eletto presso Riccardo Montanaro in Torino, via del Carmine, 2;

Iren Emilia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria dell'A.T.I. IREN s.p.a., IREN Emilia s.p.a., IREN Ambiente s.p.a., IREN Energia s.p.a., F2i Fondi Italiani per le infrastrutture Sgr s.p.a., Aceapinerolese Industriale s.p.a. - rappresentata e difesa dagli avv.ti Mauro Pisapia, Riccardo Montanaro, con domicilio eletto presso l'avv. Riccardo Montanaro in Torino, via del Carmine, 2;

***per l'annullamento***

della deliberazione del Consiglio comunale di Torino 23.11.2011 n. 191 avente ad oggetto "riordino del gruppo conglomerato città di Torino programmazione economico finanziaria 2011-2012";

con i motivi aggiunti, depositati in data 20.3.2012:

della deliberazione della Giunta municipale 28.12.2011 avente per oggetto "contratto di cessione azioni dal Comune alla società finanziaria città di Torino s.r.l. in esecuzione della deliberazione del c.c. 23.11.2011 – Approvazione clausole contrattuali";

con i motivi aggiunti, depositati in data 12.4.2012:

della determinazione dirigenziale del 29.12.2011 avente per oggetto "cessione a Fct s.r.l. di n. 30.402.666 azioni detenute nella società GTT s.p.a. e di n. 35.880 azioni detenute nella società Amiat s.p.a. – Accertamento di entrata per l'importo di € 86.999.404.47 debitore Fct s.r.l. nonché della deliberazione della Giunta municipale 7 marzo

2012 avente per oggetto “avvio di consultazioni per manifestazione di interesse nella procedura di selezione del socio di minoranza della società G.T.T. s.p.a. – Approvazione”;

con i motivi aggiunti, depositati il 1° giugno 2012;

della deliberazione del Consiglio comunale di Torino del 23.4.2012 n. 49, avente per oggetto: “indirizzi per la gestione della holding comunale e delle sue partecipazioni societarie: approvazione”;

con i motivi aggiunti, depositati il 20.9.2012:

della deliberazione del Consiglio comunale di Torino 11.6.2012 n. 78 avente per oggetto: “deliberazione quadro sull’istruttoria relativa alla realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti la filiera ambientale ai sensi dell’art. 4 del d.l. 138/2011”; della deliberazione del Consiglio comunale di Torino del 25.7.2012 n. 101, avente per oggetto “filiera ambientale modificazioni statuto AMIAT e TRM. Indirizzi di gara cosiddetta a doppio oggetto e relativi atti. Approvazione”;

con motivi aggiunti depositati il 7.1.2013 della deliberazione consiliare 26.11.2012 n. 141 avente per oggetto: “dismissione partecipazione azionaria detenuta in “G.T.T.” s.p.a. da Fct Holding s.r.l. pari al 49% del capitale sociale – modificazioni statuto GTT”;

con motivi aggiunti depositati il 30.1.2013 della determinazione del Direttore generale del 20.11.2012 avente ad oggetto “determinazione per la c.d. filiera ambientale – Approvazione”; dell’atto 18.12.2012 n. 60 del Direttore generale avente ad oggetto: “determinazione procedura negoziata d’urgenza n. 106/2012. Aggiudicazione definitiva condizionata:

con motivi aggiunti depositati in data 23.2.2013 della determinazione del Direttore generale 29.11.2012, n. 49 avente ad oggetto “procedura

negoziata d'urgenza per la cosiddetta filiera ambientale. Costituzione commissione” e della determinazione dell'amministratore unico di FCT s.r.l. 29.10.2012 avente ad oggetto “selezione *advisors* per le gare 2012 – Aggiudicazione definitiva.”

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Torino e di Fct Holding Srl , Amiat V. S.p.A. e di Trm V. S.p.A. e Iren Emilia S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2013 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I ricorrenti hanno adito l'intestato TAR e impugnato, con ricorso e otto successive serie di motivi aggiunti, i provvedimenti in epigrafe, formulando le censure *infra* rispettivamente riportate.

Quanto alla deliberazione del Consiglio comunale di Torino 23.11.2011, n. 191:

1)Travisata ermeneusi ed errata applicazione dell'art. 5 co. 1 d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla l. 14.9.2011, n. 148. Contraddittorietà, illogicità, perplessità. Contestano i ricorrenti la motivazione della deliberazione con la quale il Comune di Torino ha inteso riorganizzare le partecipazioni societarie della città, nonché l'effettiva utilità della stessa operazione.

2) Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, perplessità della motivazione sotto altro profilo. Violazione del principio di buon

andamento della PA recato dall'art. 97 Costituzione e del principio di efficacia di cui all'art. 1 co. 1 l. n. 241/90 e s.m.i.. Violazione del principio comunitario recante il divieto di abuso del diritto. Contestano i ricorrenti le modalità e regole secondo le quali l'amministrazione ha prefigurato di gestire la cessione di quote societarie delle proprie partecipate a terzi, tramite una *holding* finanziaria.

3) Eccesso di potere per carenza e perplessità della motivazione. Violazione dell'art. 3 comma 1 l. n. 241/90. Vengono censurate presunte aporie nella motivazione del deliberato.

4) Violazione degli artt. 2, 42 e 75 della Costituzione. La deliberazione adottata sarebbe incompatibile con l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del d.l. 112/2008 e con la natura di bene pubblico dei servizi pubblici locali.

Con una prima serie di motivi aggiunti, depositati in data 20.3.2012, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta municipale del 28.12.2011 avente ad oggetto "contratto di cessione azioni dal Comune alla società finanziaria città di Torino s.r.l. in esecuzione della deliberazione del c.c. 23.11.2011 – approvazione clausole contrattuali", deducendo i seguenti motivi di ricorso:

5) Illegittimità derivata. Assumono i ricorrenti che l'illegittimità della deliberazione 23.11.2011, impugnata con il ricorso introduttivo, affliggerebbe altresì il successivo atto di esecuzione.

6) Violazione dell'art. 3 l. n. 241/90. Eccesso di potere per carenza ed illogicità di motivazione. Violazione del principio di buon andamento della PA recato dall'art. 97 Costituzione nonché dei principi fondamentali di contabilità pubblica in materia di certezza e congruità dell'impiego di risorse pubbliche. I criteri di determinazione del

prezzo delle azioni oggetto di cessione sarebbero illegittimi.

7) Ulteriore violazione dell'art. 3 della l. n. 241/90 ed eccesso di potere per carenza ed illogicità di motivazione sotto altro profilo. Violazione del principio di buon andamento della PA recato dall'art. 97 Costituzione. I prefigurati termini di pagamento sarebbero incongrui e illegittimi.

Con una seconda serie di motivi aggiunti, depositati in data 12.4.2012, i ricorrenti hanno impugnato la determinazione dirigenziale 29.12.2011 avente per oggetto "cessione a FCT s.r.l. di n. 30.402.666 azioni detenute nella società GTT s.p.a. e di n. 35880 azioni detenute nella società Amiat s.p.a. – Accertamento di entrata per l'importo di € 86.999.404.47. Debitore FCT s.r.l.", nonché la deliberazione 7.3.2012 "avvio di consultazioni per manifestazione di interesse nella procedura di selezione del socio di minoranza della società "GTT s.p.a." – approvazione", deducendo le seguenti censure:

8) Illegittimità derivata.

9) Violazione dell'art. 29 co. 1 e 5 del Regolamento di contabilità del Comune di Torino e dell'art. 3 della l. n. 241/90. Illogicità e carenza assoluta di motivazione. Le previsioni di introito patrimoniale derivanti dall'operazione effettuata dal Comune mancherebbero di congruità sotto ulteriori profili.

10) Illegittimità derivata.

11) Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà della motivazione, nonché per travisamento dei contenuti e violazione del disposto della presupposta deliberazione consiliare 23.11.2011, n. 101. Mentre l'originaria configurazione dell'operazione presupponeva una prima ricerca di un *partner* finanziario pubblico e, solo in subordine, la ricerca di un socio privato, la delibera da ultimo

impugnata non darebbe alcun riscontro di tale preventiva ricerca.

12) Eccesso di potere per carenza e contraddittorietà della motivazione sotto altro profilo. Travisamento dei fatti. Errata esegesi ed ultronea applicazione dell'art. 112 bis del d.lgs. n. 163/2006. Contestano i ricorrenti la scelta di porre in essere consultazioni preliminari rispetto all'operazione di cessione di quote azionarie..

13) Incompetenza. Violazione dell'art. 42 comma 2 lett. e) del d.lgs. n. 267/2000. Eccesso di potere per illogicità. Violazione divieto di aggravamento del procedimento e del principio di buon andamento PA recati dall'art. 97 della Costituzione. La Giunta difetterebbe di competenza in relazione alla tipologia di atto adottato.

14) Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione nonché contraddittorietà della stessa sotto altro profilo. I requisiti stabiliti per accedere alle consultazioni preliminari sarebbero incongrui.

Con una terza serie di motivi aggiunti, depositati in data 1.6.2012, i ricorrenti impugnavano la deliberazione comunale 23.4.2012, n. 49 con la quale venivano fissati gli "indirizzi per la gestione della *holding* comunale e delle sue partecipazioni societarie: approvazione" deducendo i seguenti motivi di ricorso:

15) Illegittimità derivata

16) Eccesso di potere per contraddittorietà con la deliberazione consiliare 23.11.2011, n. 191. Non sarebbero siano stati rispettati i termini prefigurati per la presentazione del regolamento di disciplina della vigilanza e controllo sulla *holding*.

17) Eccesso di potere per perplessità, illogicità e contraddittorietà con la deliberazione consiliare n. 191/2011, sotto altro profilo. Travisamento e violazione dell'art. 2449 c.c.. L'operazione sarebbe illegittima nella parte in cui riconosce alla Città il diritto di nominare

sindaci e amministratori.

18) Eccesso di potere per carenza di motivazione, perplessità, illogicità. Contraddittorietà con la deliberazione consiliare 23.11.2011, n. 191, sotto ulteriore profilo. Travisamento degli artt. 2380, 2049 *octies* e ss. e 2409 *sexiesdecies* e ss. c.c.. Violazione dell'art. 2475 c.c. e dell'art. 3 l. n. 241/90. Le scelte operate dalla Città nella definizione della struttura societaria sarebbero illegittime e inopportune.

Con una quarta serie di motivi aggiunti, depositati in data 20.9.2012, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale 11.6.2012 n. 78 avente ad oggetto la “deliberazione quadro dell'istruttoria relativa alla realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti la filiera ambientale ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011” nonché la deliberazione 25.7.2012, n. 101 avente ad oggetto “filiera ambientale modificazioni statuto Amiat e TRM indirizzi di gara cosiddetta a doppio oggetto e relativi atti. Approvazione”, Nonché l'avviso per l'individuazione di un socio privato operativo industriale per il servizio di gestione ambientale del 2.8.2012, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

19) Illegittimità derivata.

20) Violazione artt. 2, 42, 75 Costituzione. La deliberazione consiliare si reggerebbe su un disposto normativo travolto dall'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 199/2012

21) Illegittimità derivata.

22) Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà della motivazione. Gli atti impugnati, pur affermando di tenere conto di quanto statuito dalla Corte Costituzionale, non ne avrebbero tratto le



dovute conseguenze.

23) Violazione dell'art. 136 Costituzione e dell'art. 30 co. 1 l. 87/53. In subordine violazione dell'art. 97 Cost., ultronea ed illegittima applicazione dell'art. 134 u.c. d.lgs. n. 267/2000. Sviamento di potere. L'amministrazione non avrebbe tenuto in debito conto il corretto momento di efficacia della statuizione della Corte Costituzionale.

24) Illogicità e travisamento del quadro normativo. L'amministrazione non avrebbe correttamente ricostruito il vigente quadro normativo per quanto concerne le modalità di gestione dei pubblici servizi.

25) Ulteriore carenza e contraddittorietà della motivazione. Le giustificazioni date dall'amministrazione nel corpo degli atti impugnati sarebbero incongrue con riferimento alle scelte gestionali operate.

26) Contraddittorietà con contestuali atti dello stesso Consiglio. Ritengono i ricorrenti che le scelte operate dall'amministrazione, con riferimento al riparto delle quote societarie rispettivamente in AMIAT e TRM, nonché con riferimento alla complessiva gestione del ciclo dei rifiuti, confliggano tra loro.

27) Ulteriore profilo di illogicità e carenza di motivazione. Contraddittorietà con la deliberazione del Consiglio comunale del 13.7.2011, n. 109. L'amministrazione sarebbe pervenuta alla determinazione di cedere una quota pari all'80% di TRM, anziché il 49% originariamente prefigurato 49%, seguendo un percorso logico e cronologico incoerente.

28) Violazione dei principi generali dell'ordinamento interno e comunitario in materia di gare ad evidenza pubblica. Nell'operazione di cessione di quote di TRM è prevista una costituzione di pegno sulle azioni che indirettamente attribuirebbe a terzi non aggiudicatari la

disponibilità delle azioni stesse.

29) Violazione dell'art. 10 l.r. 2002, n. 24. L'operazione prefigurata comporterebbe, in violazione della disciplina regionale, l'attribuzione al medesimo soggetto del servizio di raccolta e trasporto rifiuti e della gestione dell'inceneritore.

30) Erronea a travisata applicazione dell'art. 2345 c.c.. Ulteriore profilo di eccesso di potere per contraddittorietà della motivazione e violazione dei principi in materia di gare pubbliche. All'esito dell'operazione il socio privato si verrebbe illegittimamente a trovare nella condizione di potere, in qualunque momento, sostituire a sé un terzo.

31) Travisamento di fatti, erroneità, illogicità e contraddittorietà sia con precedenti atti della stessa amministrazione, sia interna all'atto deliberativo assunto. Sussisterebbe un errore di fatto interno alla deliberazione impugnata.

32) Violazione dell'art. 118 co. 4 della Costituzione. Carezza di motivazione. Violazione dei principi fondamentali in materia di gare pubbliche. La scelta di prevedere l'aggiudicazione a favore di un unico socio operativo industriale sarebbe censurabile.

33) Violazione dell'art. 34 co. 7 e 80 del regolamento del Consiglio comunale di Torino n. 286. Vizio di procedimento. Nell'adozione dell'atto impugnato non sarebbero stati acquisiti i pareri prescritti dal Regolamento del Consiglio comunale nè rispettata la tempistica ivi prevista.

Con specifico riferimento all'avviso in data 2.8.2012 hanno dedotto i ricorrenti:

34) Illegittimità derivata.

35) Violazione dei principi generali dell'ordinamento interno e

comunitario in materia di gare ad evidenza pubblica. Insistono i ricorrenti sulla censura inerente la previsione di costituzione di pegno sulle azioni.

36) Violazione dell'art. 118 co. 4 Cost.. Contestano i ricorrenti i requisiti finanziari e tecnici individuati dall'amministrazione per la selezione del socio privato.

Con la quinta serie di motivi aggiunti i ricorrenti censurano la deliberazione avente per oggetto "dismissione partecipazione azionaria detenuta in GTT s.p.a. da F.C.T. holding s.r.l. pari al 49% del capitale sociale . Modificazioni statuto GTT" deducendo i seguenti motivi di ricorso:

37) Illegittimità derivata.

38) Illogicità, carenza di motivazione e contraddittorietà con precedenti atti. Violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 e dell'art. 97 Costituzione. Violazione degli artt. 246 ss. d.lgs. n. 267/2000. Sarebbero illegittimi i presupposti e la motivazione della deliberazione impugnata.

Con la sesta serie di motivi aggiunti i ricorrenti impugnano le determinazioni del direttore generale in data 20.11-18.12.2012, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

39) Illegittimità derivata.

40) Incompetenza, violazione degli artt. 108 d.lgs. n. 267/2000 e 71 dello Statuto della città di Torino. Il Direttore generale difetterebbe di competenza all'adozione degli atti impugnati.

41) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 11 co. 10 bis lett. a) d.lgs. n. 163/2006. Violazione del comma 10 del medesimo articolo. Alcune previsioni concernenti deroghe alle ordinarie norme di gestione delle procedure ad evidenza pubblica indette per la cessione

delle quote sarebbero ingiustificate.

42) Violazione dell'art. 3 della l. n. 241/90. Carezza ed illogicità della motivazione. Violazione dell'art. 97 Costituzione. Le procedure e le valutazioni tecniche seguite dall'amministrazione per procedere alla cessione delle quote sarebbero errate e illegittime.

44) Violazione dell'art. 11 co. 10 del d.lgs. n. 163/2006. La stipulazione dei contratti con i cessionari individuati sarebbe avvenuta in violazione dello *stand still* previsto del codice dei contratti.

45) Violazione dei principi fondamentali in materia di procedimento amministrativo e di contratti amministrativi quali desumibili dalla l. n. 241/90, dal d.lgs. n. 163/2006 oltre che dei principi di imparzialità e di buon andamento recati dall'art. 97 Cost. I contratti non sarebbero stati stipulati con l'aggiudicatario, bensì con un diverso soggetto.

Con la settima serie di motivi aggiunti sono state impugnate le determinazioni 29.11.2012 del Direttore generale del Comune di Torino e 29.10.2012 dell'Amministratore Unico di FCT, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

46) Incompetenza, violazione degli artt. 108 del d.lgs. n. 267/2000 e 71 dello Statuto della Città di Torino. Anche con riferimento a tali ultimi atti vi sarebbe incompetenza del Direttore Generale.

47) Violazione artt. 54, 56 del regolamento municipale per la disciplina dei contratti della Città di Torino. La composizione della commissione che ha deciso sull'aggiudicazione delle quote sarebbe illegittima.

47.2) In subordine: violazione art. 57 del regolamento municipale per la disciplina dei contratti della Città di Torino. Sotto altro profilo sarebbe illegittima anche l'individuazione del soggetto deputato e nominare la commissione giudicatrice.

48) Violazione art. 84 d.lgs. n. 165/2001 e 97 Cost.. Violazione del principio di imparzialità e del principio di alterità e indipendenza della commissione giudicatrice. Illegittimamente sarebbe mancata una effettiva alterità tra il soggetto che ha nominato la commissione giudicatrice e i suoi stessi componenti.

50) Violazione dell'art. 11 l. n. 241/90 e del principio di buon andamento della PA recato dall'art. 97 Costituzione. Illegittimamente l'amministrazione avrebbe individuato un soggetto terzo per valutare quote societarie ed offerte.

Con l'ottava serie di motivi aggiunti i ricorrenti hanno dedotto le seguenti ulteriori censure:

51) Illegittimità del bando per violazione dei principi fondamentali in materia di procedimento amministrativo e di contratti amministrativi, quali desumibili dalla l. n. 241/90 e dall'art. 51 del d.lgs. n. 163/2006, oltre che dei principi di imparzialità e buon andamento recati dall'art. 97 Costituzione. Si contestano nuovamente la diversità tra i soggetti aggiudicatari e le società stipulanti il contratto; la difformità, pur autorizzata dalla legge di gara, violerebbe il principio di immodificabilità dei concorrenti.

52) Illegittimità del bando di gara per violazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 163/2006. Ribadiscono sotto altro profilo i ricorrenti la censura svolta sub. n. 51).

53) Violazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 e contraddittorietà sia con la delibera del Consiglio Comunale n. 101/2012, sia interna. Il meccanismo di gara sarebbe tale da consentire a soggetti non in possesso dei requisiti per l'aggiudicazione di ottenere il contratto.

Si sono costituite le controparti replicando nel merito e spiegando numerose eccezioni in rito.

In particolare il Comune di Torino ha eccepito che:

- il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti;
- il ricorso sarebbe inammissibile e improcedibile anche per violazione del termine processuale perentorio di cui al combinato disposto degli artt. 45 co 1 e 119 co. 1 lett. c) e co, 2 c.p.a.

La controinteressata FCT Holding s.r.l. ha contestato la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti e il difetto di contraddittorio per omessa notificazione del ricorso introduttivo a FCT holding s.r.l., in qualità di controinteressato immediatamente evincibile dall'atto impugnato, nonché l'improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione delle delibere assembleari ATO-R n. 12 del 17 luglio 2012 e n. 16 dell'1 agosto 2012, atti presupposti della successiva aggiudicazione definitiva.

Le controinteressate TRM V. s.p.a., IREN Emilia s.p.a. e AMIAT V. s.p.a. hanno eccepito il difetto di legittimazione ed interesse ad agire in capo ai ricorrenti e l'inammissibilità nei loro confronti di tutte le censure di illegittimità derivata, poiché dette società sono state destinatarie della notificazione dei sesti motivi aggiunti (comprendenti una censura di illegittimità derivata) senza che, nel corpo degli stessi o unitamente agli stessi, fossero stati notificati i precedenti atti del giudizio. Il difetto di contraddittorio (a detta delle controinteressate non sanato dalla successiva ripetizione delle notificazioni con integrazione degli atti) travolgerebbe i sesti, settimi e ottavi motivi aggiunti considerato che questi, privi del testo anche dei precedenti atti, non potrebbero comunque valere come autonomi ricorsi non essendo stati notificati, quanto alle restanti parti del giudizio, nel domicilio reale ma solo in quello eletto. L'inammissibilità delle

ultime impugnative priverebbe i ricorrenti altresì di interesse ad agire rispetto alle precedenti contestazioni.

Tanto parte resistente che le parti controinteressate hanno specificatamente contestato nel merito le singole censure dedotte.

All'udienza del 21.11.2013 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

## DIRITTO

Ritiene il collegio che sia assorbente l'eccezione (già evidenziata in sede cautelare) di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, mossa da tutte le controparti.

La multipla impugnativa contiene infatti una congerie di censure (invero per natura e per oggetto anche molto difformi tra loro) tutte accomunate dal contestare (talvolta invadendo il merito) scelte organizzative di carattere strutturale dell'operazione di ristrutturazione delle partecipazioni pubbliche posta in essere dal Comune di Torino tra il 2011 e il 2012. Tuttavia in nessuno degli atti si chiarisce quale specifica e diretta ricaduta sugli utenti del servizio e sui cittadini (unica qualità spesa dai ricorrenti ai fini della loro legittimazione ad agire) tale operazione societaria potrebbe avere. In altre parole i ricorrenti tentano una sorta di azione popolare, non prevista dall'ordinamento, reclamando ragioni di legittimità oggettiva, ovvero contestando scelte gestionali nel loro stesso *an*, contestazioni che talvolta censurano l'opportunità più che la legittimità degli atti impugnati.

In nessun punto dei nove diversi atti di impugnazione, nonostante le numerose eccezioni di inammissibilità, i ricorrenti riescono a rappresentare una qualsivoglia concreta, puntuale ed immediata ricaduta delle operazioni censurate sulla gestione e fruizione del

servizio (in termini, ad esempio, di modifiche tariffarie, di qualità e diffusione del servizio, di operatività del medesimo), ricaduta che sarebbe indispensabile individuare per suffragare la legittimazione sostanzialmente diffusa che essi intendono spendere.

Tutta la giurisprudenza citata in ricorso, e anche quella prodotta per l'udienza di discussione, non pare al collegio scalfire il principio.

Si procede ad una analisi dei precedenti giurisprudenziali invocati, per maggior puntualità di esame.

La sentenza n. 5501/2009 della sezione V del Consiglio di Stato, oltre ad affrontare un caso di legittimazione ad intervenire e non a ricorrere (se pure apparentemente ampliando il ragionamento anche a quest'ultima), reca una moderna analisi delle innovazioni indotte dalla tutela del consumatori. Il giudizio aveva ad oggetto un atto di natura ben diversa da tutti quelli qui impugnati, ossia una convenzione per la gestione del servizio idrico, atto che, proprio per la sua attinenza diretta alla *gestione del servizio*, è stato ritenuto dal giudice d'appello incidere sulla "erogazione di servizi pubblici secondo *standards* di qualità e di efficienza" che costituisce, secondo il codice del consumo, una delle legittime prerogative del consumatore. Nella medesima citata pronuncia il giudice d'appello si è però peritato di ribadire che anche tale allargamento degli argini della legittimazione attiva presuppone che: " in questa prospettiva, non venga in gioco la tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa primaria e quella costituzionale hanno attribuito al vigente sistema della giustizia amministrativa (C.d.S., VI, 29 maggio 2008, n. 2546)".



Pare ovvio che, in astratto, qualunque vicenda che coinvolge la vita e il funzionamento di un soggetto pubblico indirettamente potrà influenzare i servizi e le prestazioni che il medesimo deve erogare (basti pensare all'indizione o meno di un concorso pubblico per coprire eventuali carenze di organico, magari indirizzandosi a soggetti più o meno qualificati, cosa che indiscutibilmente avrà, indirettamente, un riflesso sulla qualità dell'azione amministrativa). Ciò non di meno, ove non sia identificabile un diretto nesso tra la scelta organizzativa posta in contestazione e una puntuale pretesa dell'utenza, non potrà riconoscersi una legittimazione generalizzata ad agire, pena lo snaturamento del processo amministrativo da giudizio a tutela di interessi delle parti a giudizio di oggettiva legittimità dell'azione amministrativa. In relazione al precedente invocato, pertanto, non occorre neppure ulteriormente valutare le puntuali contestazioni di parte controinteressata FCT Holding, secondo la quale la fattispecie per cui è causa non consentirebbe neppure l'invocazione del codice del consumo, poiché, anche seguendo i dettami di quest'ultimo, manca il requisito della rappresentazione di una diretta incidenza degli atti impugnati su *standards* e qualità del servizio.

Analogo ragionamento può dispiegarsi con riferimento alla pronuncia Tar Catania sez. III n. 1087/2009, che aveva ad oggetto una deliberazione di rideterminazione *in peius* delle tariffe TARSU, di cui è evidente l'immediata incidenza sui soggetti passivi dell'imposizione.

Neppure è pertinente la sentenza Tar Liguria sez. II 31.10.2012, n. 1348 che ha analizzato una situazione del tutto peculiare nel contesto della normativa regionale ligure. In sintesi la legislazione regionale

ligure impone che una determinata minima quantità di spiagge sia destinata alla balneazione libera; in tale contesto i cittadini (immediatamente e direttamente interessati ad accedere alla spiaggia pubblica) contestavano il proposito dell'amministrazione di affidare in concessione (e quindi sottrarre alla libera accessibilità) percentuali eccessive di lido. Anche in tal caso si profilava un rapporto diretto tra l'atto impugnato e il servizio (o meglio in questo caso la libera disponibilità del bene pubblico), assente nel caso di specie.

Analogamente è a dirsi per la decisione Tar Lazio sez. I 828/2013 (prodotta per la discussione di merito) avente ad oggetto una delibera di autorizzazione al trasferimento di sede di una farmacia, che evidentemente direttamente ed immediatamente privava del servizio i residenti nella zona farmaceutica. *Idem*, infine, per la sentenza Tar Abruzzo sez. I 292/2011, concernente la sospensione di una attività ospedaliera, e quindi nuovamente di immediata incidenza sul servizio per l'utenza.

Ancora è stata prodotta per la discussione di merito la sentenza Cons. St. sez. VI n. 314/2013 che riguarda una vertenza di accesso, materia del tutto estranea al presente contenzioso. Al proposito pare sufficiente quanto ricordato dalla decisione dell'adunanza plenaria 24.4.2012, n. 7 secondo cui: "la legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti *o indiretti* nei suoi confronti, *indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica stante l'autonomia del diritto di accesso*, inteso come interesse ad un bene della vita distinto *rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa* dell'atto fonte del diritto all'accesso ai documenti

delle pubbliche amministrazioni”. Ciò è tanto più vero se si considerano poi le recenti evoluzioni normative verso il cosiddetto accesso civico e la trasparenza.

A considerazioni non dissimili da quelle valide per l'accesso porta anche l'argomentazione di parte ricorrente secondo cui la legittimazione ad agire deriverebbe dall'art. 79 dello Statuto del Comune di Torino.

Recita quest'ultimo:

“Art. 79 ....Il Comune garantisce, nell'attività di programmazione, erogazione e verifica della qualità e quantità dei servizi forniti, ivi comprese le attività di cui al precedente comma 3, la partecipazione degli utenti, singoli ed associati, delle organizzazioni dei lavoratori e delle Circoscrizioni di decentramento.”

La normativa, come di sua competenza, disciplina modalità di partecipazione democratica dei cittadini alla vita dell'ente ma non può certo incidere sull'ampiezza della legittimazione ad agire, disciplinata dal diritto processuale, materia certamente sottratta alla competenza del Comune. Per altro il citato articolo appare tutto incentrato sulla disciplina dell'*erogazione* dei servizi, per cui nuovamente mancherebbe a rigore, nel caso di specie, il presupposto per la sua applicazione, non trattandosi di modalità di erogazione dei servizi gestiti dalle varie partecipate; in ogni caso, anche ad intenderlo come prerogativa partecipativa a più ampio raggio, non può che ribadirsi che il perimetro delle facoltà partecipative è ben più ampio rispetto a quello della legittimazione ad agire.

Infine, quanto alla parte delle impugnative che direttamente censura le gare svoltesi per la cessione delle quote azionarie delle varie partecipate, si rileva:

- il ricorso è improcedibile con riferimento alle impugnative del primo procedimento di cessione della partecipazioni AMIAT s.p.a. e TRM s.p.a., essendo il medesimo andato deserto, nonché con riferimento ai quinti motivi aggiunti, inerenti la procedura di vendita di GTT, ugualmente conclusasi senza aggiudicazione;
- l'impugnativa resta comunque inammissibile per carenza di legittimazione attiva con riferimento alle gare andate a buon fine.

Non si comprende infatti la lettura che della decisione dell'adunanza plenaria n. 4 del 2011 viene data in ricorso; detta pronuncia, contraddicendo l'azione dei ricorrenti, afferma e ribadisce per l'appunto il principio secondo cui solamente i partecipanti ad una gara pubblica, o i soggetti che siano operatori del mercato cui la gara si indirizza, hanno titolo a contestare una procedura ad evidenza pubblica.

Si legge nella citata pronuncia "è superfluo ricordare che nel nostro sistema di giurisdizione soggettiva la verifica della legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati non va compiuta nell'astratto interesse generale ma è finalizzata all'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere dalla parte attrice...in sé considerata la semplice possibilità di ricavare dall'invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, non dimostra la sussistenza di una posizione legittimante..a tal fine risulta insufficiente il riferimento a una utilità meramente ipotetica o eventuale che richiede, per la sua compiuta realizzazione, il passaggio attraverso una pluralità di fasi e di atti ricadenti nella sfera della più ampia disponibilità dell'amministrazione." Procede poi il giudice d'appello a chiarire che, in materia di gare pubbliche, sussiste di norma la legittimazione ad agire dei partecipanti alla gara cui si

aggiungono tre eccezioni: la legittimazione del soggetto che contrasta la scelta di indire la procedura, la legittimazione dell'operatore economico di settore che contrasta un affidamento diretto e la legittimazione dell'operatore che manifesta l'intenzione di impugnare una clausola del bando escludente. La prima delle tre ipotesi non si attaglia per nulla al caso di specie poiché viene immediatamente spiegata dall'adunanza plenaria specificando che dette deroghe: "risultano (*persino*) inidonee a determinare l'affermazione di una nuova regola generale di indifferenziata titolarità della legittimazione al ricorso basata sulla qualificazione soggettiva di imprenditore aspirante all'indizione di una gara" essendo la legittimazione tuttora ammessa "nei soli casi in cui questi (l'imprenditore) dimostri comunque una adeguata posizione differenziata".

Affermare il contrario, come sostengono i ricorrenti, presupporrebbe sostenere che, siccome i cittadini sono anche contribuenti hanno sempre titolo a contestare la gestione del denaro pubblico (e questo anche al di là del settore degli appalti); nuovamente il giudice amministrativo sarebbe trasformato in arbitro di legittimità oggettiva, soluzione che contrasta con la sua funzione e natura.

Del tutto velleitaria appare poi l'affermazione, contenuta ad es. a p. 5 della memoria depositata l'11.6.2012, secondo cui i ricorrenti potevano aspirare ad una sorta di azionariato diffuso delle partecipate pubbliche del Comune e sarebbero quindi stati illegittimamente esclusi dal novero dei legittimi aspiranti alle procedure (così tentandosi di giustificare la loro legittimazione). La scelta dell'amministrazione (come tale di merito, certamente non sindacabile, e per di più del tutto coerente con la normativa tanto nazionale che comunitaria) è stata quella di individuare soci operativi,

ossia soggetti che, coerentemente con la percentuale azionaria oggetto di vendita e con la complessiva configurazione dell'operazione, presentassero anche le caratteristiche di un potenziale gestore. Per altro i ricorrenti, in parte contraddicendosi, nelle numerose censure contestano anche che il bando non avrebbe sufficientemente garantito che proprio i soggetti con le caratteristiche ivi individuate fossero gli effettivi unici potenziali sottoscrittori dei contratti, individuando in ciò una ragione di illegittimità e irrazionale gestione della gara.

In definitiva, senza dubbio, le gare contestate sono indirizzate al mercato dei "soci operativi", di cui nessun ricorrente si prospetta parte.

Anche la citata giurisprudenza in materia di cosiddette "quote rosa" (a prescindere dalla peculiarità del contesto in cui si è formata) non manca di ribadire il principio cardine secondo cui "la legittimazione ad agire è una qualità giuridica che si connette all'attribuzione di una posizione sostanziale differenziata e meritevole di tutela e che può anche derivare dalla precostituzione di uno specifico titolo di legittimazione" (cfr. Cons. St. sez. V n. 4502/2011, citata nelle difese dei ricorrenti, che muove da una puntuale analisi della sussistenza in capo alla ricorrente degli esatti titoli necessari per conseguire la posizione/bene della vita ivi posti in contestazione).

Né può argomentarsi nel senso che l'inammissibilità del presente gravame darebbe luogo ad un *vulnus* delle garanzie di legittimità dell'azione amministrativa cui gli enti locali sono astretti, in un ambito di particolare rilevanza.

L'ordinamento costituzionale, infatti, rimette alla Corte dei Conti, quale Suprema Magistratura a tutela dello Stato-ordinamento (Corte Cost. n. 198/2012), la verifica della regolarità della gestione

finanziaria degli enti locali, con particolare riferimento alle partecipazioni societarie, cui conseguono puntuali effetti preclusivi e conformativi dell'azione amministrativa. In questo senso il Collegio segnala, oltre alla costante giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo Corte Cost. n. 60/2913), specifiche previsioni di legge di natura settoriale e ordinamentale, che prescindono dal tradizionale strumento risarcitorio rappresentato dal giudizio di responsabilità amministrativa incentrato sulla lesione patrimoniale. Si pensi all'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 secondo cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni (ivi compreso quello sulle società partecipate ex art. 147 *quater* del medesimo Tuel) ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tal fine il Sindaco dei comuni superiori ai 15.000 abitanti trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza dei controlli interni elaborato sulla base di apposite linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte, che dedicano ampio spazio ai controlli sulle partecipazioni societarie (delibera n. 4/2013). Nello stesso senso depone il successivo art. 148 bis, secondo cui la Corte dei Conti accerta che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali dell'ente. Nell'ambito di tale verifica l'accertamento di violazioni di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria comporta l'adozione di una specifica pronuncia da parte della Corte dei Conti: ad essa consegue *ex lege* l'obbligo di

conformarsi in capo all'ente locale, con eventuale preclusione della spesa. Siffatto sistema conosce, infine, specifiche disposizioni di "chiusura" a tutela dell'ente locale mediante l'apposito strumento dei giudizi ad istanza di parte ex art. 58 del R.D. n. 1038/1933 dinanzi alle Sezioni riunite (Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale – in speciale composizione, nn. 2/2013, 5/2013 e 6/2013). In sostanza, complessivamente, "quello individuato dal legislatore appare un mezzo per supplire attraverso la giurisdizione contabile – che è una giurisdizione essenzialmente nell'interesse della legge e della collettività in quanto tale a tutela dello Stato ordinamento – a un'effettiva carenza di giustiziabilità di un interesse diffuso alla corretta gestione delle risorse pubbliche che nel giudizio dinanzi al GA non riusciva a trovare tutela e che, invece, nel giudizio ad istanza di parte non sembra essere gravato da analoghe limitazioni, anche alla luce del fatto che la cognizione è a carattere esclusivo, e quindi piena e non solo di legittimità, come sarebbe innanzi alla giustizia amministrativa. Un giudizio per il quale non possono valere soltanto le più ristrette regole, in ordine alla legittimazione attiva, vigenti innanzi al G.A." (Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale - in speciale composizione, n. 5/2013).

Ritiene in definitiva il collegio che il ricorso e i successivi motivi aggiunti debbano essere tutti dichiarati inammissibili per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,



dichiara inammissibile il ricorso e i motivi aggiunti.

condanna i ricorrenti in solido a rifondere le spese di lite liquidate, a favore di ciascuna delle parti rispettivamente resistente e controinteressate, in € 2000,00 oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Paola Malanetto, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 08/01/2014**

**IL SEGRETARIO**

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