

06606/2013 REG.PROV.COLL.
N. 05068/2012 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 5068 del 2012, proposto dalla: Lega Regionale delle Cooperative e Mutue del Lazio, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Silvio Bozzi e Pietro Adami, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pietro Adami, in Roma, corso d'Italia n. 97;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Rosalda Rocchi, elettivamente domiciliato presso gli uffici, in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

nei confronti di

Unica Taxi Cgil Roma, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito;

e con l'intervento di

ad adiuvandum: Confcooperative - Unione Provinciale di Roma, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Pietro Adami e Silvio Bozzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pietro Adami, in Roma, corso d'Italia n. 97;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale di Roma Capitale-Dipartimento mobilità e trasporti n. 436 del 3.5.2012, avente ad oggetto la nomina della Commissione Consultiva ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento comunale

per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, nella parte in cui è stata disposta l'esclusione dell'associazione ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2013 il cons. Maria

Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Lega Regionale delle Cooperative e Mutue del Lazio (d'ora in avanti per brevità solo Legacoop Lazio) con il ricorso in trattazione, notificato in data 26.6.2012 e depositato in data 27.6.2012, ha impugnato la determinazione dirigenziale di Roma Capitale- Dipartimento mobilità e trasporti- Direzione Mobilità privata e TPL non di linea n. 436 del 3.5.2012, avente ad oggetto la nomina della Commissione Consultiva ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento Capitolino per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, nella parte in cui è stata disposta la sua esclusione.

La Legacoop Lazio ha dedotto, in via preliminare, di essere l'organizzazione territoriale della Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue che, ai sensi dell'articolo 1 del proprio Statuto, ha, tra l'altro, la finalità di assistere e tutelare tutte le società cooperative e mutue, i loro consorzi, le società di mutuo soccorso operanti nel Lazio, cui, con particolare riferimento al comparto trasporto persone, aderiscono 50 cooperative presenti in tutto il territorio nazionale, tra cooperative di servizi taxi, cooperative produzione e lavoro taxi e cooperative noleggio con conducente, di cui 8 cooperative per n. 1582 soci tassisti; ha, altresì, dedotto la sussistenza del proprio immediato interesse a ricorrere, senza la necessità di attendere che

vengano adottati eventuali provvedimenti comunali con il contributo della Commissione consultiva ai sensi dell'articolo 32 del regolamento comunale. Ne ha dedotto l'illegittimità per i seguenti motivi di censura;

1- Violazione di principi di buona amministrazione ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione e dei principi di trasparenza, efficienza ed imparzialità di cui alla legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta e sviamento di potere.

L'articolo 32 del precedente regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea - di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 214 del 12/13 novembre 1998 e successive modifiche - disciplinava l'istituzione della Commissione consultiva "su problemi di carattere generale relativi all'esercizio del servizio".

Il comma 1 dell'articolo 32 individuava i 27 membri che costituivano la Commissione e, per quanto di specifico interesse, la lettera b) faceva riferimento a diciannove rappresentanti per il settore taxi a trazione meccanica e a trazione ippica, designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale e comunale e dalle Centrali Radio Taxi esistenti, nonché 2 rappresentati per il settore noleggio designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e comunale.

L'associazione ricorrente faceva parte della Commissione istituita sulla base del previgente regolamento, come da determinazione dirigenziale n. 619 del 24 maggio 2011, di cui al prot. n. 16752, avente ad oggetto l'individuazione dei componenti della predetta Commissione.

Con la deliberazione n. 68 dell'Assemblea Capitolina di Roma Capitale dell'8/9 novembre 2011 è stato approvato il nuovo regolamento per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea; l'articolo 33 disciplina la Commissione diminuendo, al comma 1, il numero dei rappresentanti da 27 a 21; ne consegue che il comma 1, lettera b) fa riferimento a "dodici (a fronte dei precedenti diciannove) rappresentanti degli operatori del trasporto pubblico non di linea, di cui dieci per il settore taxi designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale e due rappresentanti per il settore noleggio designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e comunale".

Il procedimento di nomina dei membri di cui all'intero comma 1 dell'articolo 33 del nuovo regolamento comunale è stato oggetto di alcuni ricorsi a questo Tribunale il quale li ha accolti avendo rilevato l'assenza dei criteri, senza, tuttavia, individuare altresì gli specifici criteri da imporre all'amministrazione.

Il Comune ha ritenuto - in virtù delle indicazioni di cui alla nota del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali del 25 maggio 2010 di cui al prot. n. 15/1V00117 8/MA002.A002 - di individuare i seguenti criteri: consistenza numerica dei soggetti rappresentati delle singole OO.SS; ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; partecipazione alla trattazione delle controversie individuate, plurime e collettive; partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro.

Con la nota di cui al prot. n. 16233 del 18 aprile 2012, Roma Capitale ha quindi dato l'avvio al procedimento di scelta dei rappresentanti di cui al comma 1, lettera b), dell'articolo 33, inviandola anche all'associazione ricorrente, che è stata individuata, quindi, come soggetto che in astratto ha i requisiti per partecipare alla Commissione, quantunque la consistenza dei predetti requisiti vada verificata in relazione alla loro concreta misura, facendo riferimento ai criteri di cui alla predetta nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e specificando che - in assenza di autodichiarazione delle Associazioni interessate - *"si procederà su quanto previsto dalla nota del Lavoro e delle Politiche sociali prot. n.*

32/0007777/MA002.AOOJ del 15.12.2011 che si allega", nella quale l'associazione ricorrente figura espressamente tra i soggetti individuati nella predetta nota.

L'amministrazione, tuttavia, non ha inserito l'associazione ricorrente tra i membri della Commissione di cui all'articolo 33, nella parte relativa alla "rappresentanza taxi", in quanto il comma 18, lettera a), afferma che *"per quanto riguarda i rappresentanti del trasporto pubblico non di linea, settore taxi, vengono escluse:- le associazioni di cooperative, in quanto organismo non rappresentativo dei singoli operatori, ma di associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo ... "*.

Le modalità con le quali l'amministrazione ha svolto il procedimento sarebbero contraddittorie, atteso che l'amministrazione, con la nota del 18

aprile 2012 prot. n. 16233, ha dato inizio al procedimento di scelta degli specifici rappresentanti di cui al comma 1, lettera b, dell'articolo 33, senza fare menzione della circostanza che essi non includono le associazioni rappresentative di cooperative, e inviandola anche all'associazione ricorrente, che viene individuata, quindi, come soggetto che in astratto ha i requisiti per partecipare alla Commissione; la determinazione finale fa pertanto riferimento ad un criterio non citato in quelli iniziali.

Pertanto l'associazione è anche fatta oggetto dello specifico riconoscimento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'amministrazione si è vincolata ai requisiti di cui alla citata nota del Ministero del 15.2.2011. In sostanza l'amministrazione ha disatteso i criteri originariamente predeterminati.

Inoltre l'associazione ricorrente, nella vigenza del precedente regolamento comunale, era componente della Commissione consultiva e vi sarebbe una piena coincidenza tra l'articolo 32 del vecchio regolamento e l'articolo 33 del nuovo regolamento, mentre l'unico elemento di differenza atterrebbe al diverso numero dei partecipanti, sceso da 27 a 21 e, con riferimento al settore taxi da 19 a 12, con la conseguenza che l'amministrazione avrebbe dovuto rispettare quantomeno una rappresentanza proporzionale delle diverse associazioni, non potendo quindi negare la partecipazione alle associazioni delle cooperative, che invece con il provvedimento impugnato vengono escluse con un evidente profilo discriminatorio.

2- Violazione dell'articolo 45 della Costituzione, dell'articolo 7 della legge n. 21 del 1992 e dell'articolo 6 della l.r. Lazio n. 58 del 1993 ed eccesso di potere per sviamento, per difetto di istruttoria e per ingiustizia manifesta.

L'articolo 33, comma 1, lettera b) del nuovo regolamento fa riferimento alle organizzazioni maggiormente rappresentative; e, ai sensi di quanto previsto dalla legge nazionale e regionale, le associazioni di cooperative rappresentano gli operatori taxi che gestiscono in forma cooperativa il servizio, quindi, queste rappresentano, comunque, gli operatori del settore, quantunque essi siano associati in forma cooperativa; ove diversamente interpretato, il regolamento violerebbe l'articolo 45 della Costituzione nella parte in cui riconosce il ruolo peculiare delle cooperative.

La particolare natura del rapporto che intercorre tra il socio-lavoratore e la

cooperativa fa sì che i lavoratori delle cooperative rappresentate dall'associazione ricorrente partecipano alla cooperativa come soci, dando vita ad un rapporto inscindibile tra le cooperative e i soci e, quindi, l'associazione ricorrente, rappresentando le cooperative, rappresenta anche i singoli operatori del settore che vi partecipano in qualità di soci. Peraltro tra i requisiti indicati nella nota del 18.4.2012 vi è la partecipazione ai contratti collettivi e l'associazione ricorrente ha sottoscritto il CCNL per i lavoratori delle cooperative esercenti attività del settore taxi stipulato il 4.6.2008, nonché il CCNL del settore logistica, trasporto merci e spedizione stipulato il 26.1.2011.

La Commissione esprime pareri in relazione al numero delle licenze e delle autorizzazioni, ai criteri per la determinazione e modifica degli orari di servizio e alla determinazione delle tariffe, tutti elementi che attengono ai tassisti operatori del settore, che, nella loro veste imprenditoriale, sono responsabili della gestione complessiva degli utili e costi d'impresa, rispetto ai quali inevitabilmente producono effetti i predetti elementi oggetto di parere della Commissione.

Roma Capitale si è costituita in giudizio depositando documentazione concernente la vicenda in data 31.7.2012 e in data 10.1.2013.

Con atto di intervento del 17.1.2013 la Confcooperative- Unione provinciale di Roma Capitale ha dedotto di avere interesse ad intervenire *ad adiuvandum* in quanto la stessa è stata parimenti esclusa dalla partecipazione alla commissione sulla base delle medesime considerazioni, articolando gli stessi motivi di censura.

Con la memoria del 19.1.2013 la ricorrente ha controdedotto alla relazione difensiva depositata in atti da parte dell'amministrazione comunale, ribadendo, in primo luogo, la funzione consultiva della commissione di cui trattasi e, quindi, che:

- non esiste alcuna sovrapposizione tra le confederazioni delle cooperative e le cooperative medesime;
- i soci lavoratori delle cooperative non hanno altro canale rappresentativo che le associazioni di rappresentanza delle cooperative;
- i titolari delle licenze taxi conferiscono la propria licenza alle cooperative per cui la gestione dell'attività economica relativa alla licenza è affidata

proprio alla cooperativa e il singolo tassista che si associa ad una cooperativa non può pertanto associarsi ad una organizzazione sindacale diversa da quella cui aderisce la cooperativa;

- il riferimento alla nota della stessa Legacoop Nazionale in cui è affermato che la predetta rappresenta le cooperative e non i singoli tassisti, non avrebbe alcuna rilevanza ai fini che interessano in quanto resa dinanzi alla Commissione di garanzia degli scioperi e, pertanto, in un contesto completamente diverso e per finalità distinte ed autonome;

- la motivazione secondo cui l'associazione avrebbe omesso di comunicare il numero degli iscritti e comunque rappresenterebbe soltanto gli operatori del settore noleggio autobus e autovetture sarebbe soltanto postuma e quindi successiva all'adozione del provvedimento impugnato e, pertanto, necessariamente irrilevante e sarebbe, peraltro, anche infondata nel merito, atteso che, da un lato, si sarebbe trattato di un mero rinnovo della partecipazione alla predetta commissione e l'associazione avrebbe potuto fornire a richiesta i relativi dati in qualsiasi momento e che, dall'altro, la stessa risulta avere una sicura rilevanza rappresentativa nel settore taxi, avendo sottoscritto un accordo di categoria.

Con l'ordinanza n. 265/2013 del 24.1.2013 è stata motivatamente accolta l'istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato. Roma Capitale ha depositato in atti documentazione integrativa in data 15.2.2013 e, con la memoria del 4.4.2013, ha dedotto, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso sotto molteplici profili, e, nel merito, la sua infondatezza, chiedendone il rigetto.

In particolare ne ha dedotto l'inammissibilità per i seguenti motivi:

- nell'atto introduttivo non sono state formulate conclusioni, non essendo stato chiesto l'annullamento della determinazione dirigenziale impugnata;

- non è stata specificatamente impugnata la determinazione dirigenziale presupposta n. 68 del 2011, di approvazione del nuovo regolamento, con la quale, all'articolo 33, è stato ridotto il numero dei componenti della Commissione, modificandone, altresì, la qualità, nella parte in cui individua gli *"operatori del trasporto pubblico... di cui dieci per il settore taxi"*;

- l'azione giudiziale intrapresa non rientrerebbe tra quelle di annullamento ai sensi del combinato disposto degli articoli 29 e 34, comma 1, lett. a),

c.p.a., avendo la ricorrente formalmente richiesto a questo Tribunale di ordinare all'amministrazione un *facere*, consistente nella riammissione della cooperativa ricorrente alla commissione di cui trattasi, eventualmente anche in soprannumero.

Nel merito ha invece dedotto che:

- la nuova formulazione dell'articolo 33 ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati, nella parte in cui ha sostituito l'espressione "*rappresentanti per il settore taxi*" con l'espressione "*operatori del trasporto pubblico ... di cui dieci per il settore taxi*", avrebbe rilevanza dirimente ai fini che interessano;
 - la legittimità del provvedimento impugnato sarebbe confermata dalla lettura degli statuti della Lega nazionale e della Lega regionale delle cooperative e mutue, atteso che, tra i fini statutari, non è ricompresa anche la tutela dei singoli operatori ma solo la tutela delle cooperative;
 - ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 21 del 1992 e delle disposizioni della deliberazione n. 68 del 2011, la titolarità della licenza è cosa diversa dalla gestione economica della stessa, che può avvenire in forma singola o associata, per cui gli interessi dei singoli operatori non coinciderebbero con quelli dell'organismo cui è conferita la licenza;
 - la nota del Ministero non sarebbe dirimente atteso che nella citata nota è evidenziato che la ricorrente non avrebbe fornito i dati richiesti;
 - non vi sarebbe alcuna contraddittorietà nella condotta dell'amministrazione per avere inviato la nota a tutti i precedenti componenti della commissione salvo poi applicare i criteri di cui alla deliberazione n. 68 del 2011;
 - vi sarebbero, comunque, altri organismi associativi di singoli operatori taxi, i quali unici sono legittimati alla partecipazione alla predetta commissione.
- Con la memoria del 17.4.2013 la ricorrente ha diffusamente controdedotto alla ultima memoria dell'amministrazione, argomentando, in particolare, l'infondatezza delle eccezioni d'inammissibilità e ribadendo i motivi di censura alla luce delle predette controdeduzioni.

Alla pubblica udienza dell'8.5.2013 il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza degli avvocati delle parti come da separato verbale di causa.

DIRITTO

1- In punto di fatto si premette che:

- l'associazione ricorrente ha fatto parte della Commissione consultiva istituita sulla base dell'articolo 32 del previgente regolamento di cui alla deliberazione assembleare n. 214/1998, come da determinazione dirigenziale n. 619 del 24 maggio 2011, di cui al prot. n. 16752, avente ad oggetto l'individuazione dei componenti della predetta Commissione;

- a seguito dell'approvazione del nuovo regolamento con la deliberazione dell'assemblea capitolina n. 68/2011, è stato dato avvio al procedimento di scelta dei rappresentanti di cui al comma 1, lettera b), dell'articolo 33, con la nota di cui al prot. n. 16233 del 18 aprile 2012, indirizzata puntualmente anche all'associazione ricorrente, specificandosi che *“al fine di poter valutare le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative saranno presi in considerazione i seguenti elementi ...”* e facendo espresso riferimento ai criteri di cui alla nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui al prot. n. 32/0007777/MA002.AOOJ del 15.12.2011 e specificandosi, altresì, ulteriormente che - in assenza di autodichiarazione da parte delle associazioni interessate - si sarebbe proceduto sulla base di quanto previsto dalla citata nota del Ministero del lavoro, nella quale, avente ad oggetto la *“individuazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, per il servizio di noleggio autobus e autovetture”*;

in tale ultima nota l'associazione ricorrente figura tra i soggetti espressamente individuati ai fini della valutazione della rappresentatività delle *“organizzazioni che operano nel settore taxi”*, con l'indicazione *“Lega nazionale delle cooperative e mutue- Legacoop”* e con la specificazione che la stessa *“risulta aver sottoscritto il CCNL per i lavoratori delle cooperative esercenti attività nel settore taxi stipulato il 4/6/2008 e il CCNL del settore logistica, trasporto merci e spedizione stipulato in 26/1/2011”*;

- con l'impugnata determinazione dirigenziale del Dipartimento della mobilità e trasporti si è proceduto alla nomina della commissione consultiva, dalla quale, tuttavia, *“per quanto riguarda i rappresentanti del trasporto pubblico non di linea, settore taxi”*, sono state escluse le associazioni di cooperative *“in quanto organismi non rappresentativi dei singoli operatori, ma di associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento*

cooperativo ... “.

In sostanza, dalla lettura del provvedimento, emerge con evidenza che l'esclusione delle associazioni delle cooperative è stata motivata esclusivamente su di una base pregiudiziale di tipo ontologico concernente la sua rappresentatività, in quanto intesa quale inammissibile rappresentatività di secondo grado, e non invece sulla base dell'accertamento negativo in concreto del possesso dei requisiti richiesti ai fini del riscontro della suddetta rappresentatività.

2 - In via preliminare va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* presentato da parte della Confcooperative- Unione provinciale di Roma Capitale la quale ha dedotto di avere interesse in quanto essa stessa è stata parimenti esclusa dalla partecipazione alla commissione sulla base delle medesime considerazioni svolte nei confronti della ricorrenti, articolando conseguentemente gli stessi motivi di censura di cui al ricorso introduttivo.

E, infatti, nel processo amministrativo, l'intervento *ad adiuvandum* può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente rispetto a quella del ricorrente principale e non anche da un soggetto che sia portatore di un interesse che lo abilita a proporre autonomamente e direttamente l'impugnativa; nel caso in cui, infatti, sussista un interesse autonomo o litisconsortile dell'interveniente, quest'ultimo propone in sostanza una domanda propria, sebbene connessa con quella principale, che equivale nel contenuto e negli effetti ad un vero e proprio ricorso e che, pertanto, deve essere proposta con l'osservanza del termine di decadenza per impugnare in via autonoma.

In detta ultima ipotesi, infatti, l'interveniente non fa valere, come è tipico per l'istituto dell'intervento, un interesse di mero fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione dell'atto gravato in via principale, immediatamente lesivo della sua posizione giuridica e, come tale, direttamente impugnabile nei prescritti termini di decadenza.

Sempre in via preliminare deve inoltre essere confermata la sussistenza della legittimazione e di un interesse concreto ed attuale della ricorrente all'impugnazione della determinazione dirigenziale di cui trattasi; e, infatti, da un lato, l'associazione ha partecipato con un proprio rappresentante alla

composizione della commissione consultiva costituita sulla base della previgente disciplina regolamentare e, dall'altro, è stata direttamente interessata dalla stessa amministrazione alla partecipazione al nuovo procedimento di scelta dei componenti della medesima commissione; senza considerare che, alla luce delle competenze consultive espressamente attribuite alla commissione, e avuto riguardo all'ambito di operatività dell'associazione ricorrente, e quindi ai relativi riflessi, non può essere disconosciuto l'interesse concreto a che il proprio rappresentante possa prendere parte ai lavori della commissione in qualità di componente effettivo della stessa.

2.1 - In via ulteriormente preliminare devono essere, poi, affrontate le eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo di cui alla memoria difensiva di Roma Capitale del 4.4.2013.

In particolare l'inammissibilità è stata dedotta sotto i seguenti profili:

1) nell'atto introduttivo non sono state formulate conclusioni, non essendo stato chiesto l'annullamento della determinazione dirigenziale impugnata; 2) non è stata specificatamente impugnata la determinazione dirigenziale presupposta n. 68 del 2011, di approvazione del nuovo regolamento, con la quale, all'articolo 33, è stato ridotto il numero dei componenti della Commissione, modificandone, altresì, la qualità, nella parte in cui individua gli "operatori del trasporto pubblico... di cui dieci per il settore taxi" e della quale l'impugnata determinazione dirigenziale darebbe mera attuazione; 3) l'azione giudiziale intrapresa non rientrerebbe tra quelle di annullamento ai sensi del combinato disposto degli articoli 29 e 34, comma 1, lett. a), c.p.a., avendo la ricorrente formalmente richiesto a questo Tribunale di ordinare all'amministrazione un *facere*, consistente nella riammissione della cooperativa ricorrente alla commissione di cui trattasi, eventualmente anche in soprannumero.

2.1.1- Quanto alla eccezione sub 1), si osserva che il richiamato articolo 40 c.p.a., rubricato "contenuto del ricorso", dispone che "1. Il ricorso deve contenere distintamente: ... b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza; ... f) l'indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice; ...".

Nel caso di specie nel ricorso introduttivo è stato puntualmente indicato nell'epigrafe, nella parte concernente la richiesta di annullamento, il provvedimento impugnato nei suoi esatti estremi identificativi e, altresì, nella parte finale, relativa alle conclusioni, è stato chiesto l'accoglimento del ricorso definitivamente nel merito, con implicito necessario rinvio all'epigrafe ed alla richiesta annullatoria ivi formulata; né la norma invocata a sostegno dell'eccezione richiede che, necessariamente, la distinta indicazione del provvedimento richiesto al giudice sia contenuta anche nella parte conclusiva del ricorso.

Il riferimento, poi, all'accoglimento *“eventualmente per il tramite di un'ammissione dell'Associazione ricorrente tra i membri della Commissione anche in sovrannumero”* è evidentemente limitato, e non solo testualmente, alla sede cautelare, atteso, altresì, quanto in precedenza rilevato in ordine all' *“attesa che la decisione di merito faccia chiarezza sul definitivo assetto della Commissione”*.

2.1.2- Quanto alla eccezione sub 2), si osserva che la disposizione regolamentare con la quale si innova la composizione di una commissione diminuendo il numero dei componenti dei rappresentanti di categoria, assume forza lesiva soltanto con il provvedimento di nomina della commissione stessa poiché, solo in tale momento, l'interesse partecipativo viene compromesso (Consiglio di Stato, sez. V, 19 aprile 1994, n. 302). Dal principio esposto consegue che, per la ricorrente, l'interesse all'impugnazione del regolamento comunale nella materia, con particolare riferimento all'articolo 33 della deliberazione dell'assemblea capitolina n. 68/2011, nella parte in cui riduce il numero dei componenti della commissione, è sorto soltanto al momento dell'adozione del provvedimento dirigenziale di nomina dei componenti della commissione stessa; e, tuttavia, deve ulteriormente rilevarsi come, con il ricorso introduttivo, in realtà la ricorrente non si sia lamentata della detta riduzione numerica ma bensì esclusivamente della sua mancata partecipazione alla predetta commissione sulla base di una interpretazione, sostenuta dall'amministrazione e da parte di questa assolutamente non condivisa, dei criteri di individuazione dei soggetti legittimati alla predetta partecipazione contenuti nel richiamato regolamento comunale, sempre nell'articolo 33 richiamato. Ne consegue

che, nei limiti in cui effettivamente si condividessero le conclusioni dell'amministrazione sul punto e si ritenesse pertanto che l'ostacolo alla partecipazione della ricorrente alla commissione nella qualità di componente discenda immediatamente e in modo diretto dalla disposizione regolamentare richiamata, la ricorrente avrebbe dovuto tempestivamente impugnare, congiuntamente alla determinazione dirigenziale di nomina dei componenti della commissione, che ne costituirebbe mero atto attuativo sul punto, anche la presupposta deliberazione assembleare di approvazione del nuovo regolamento nella materia. Dall'esame del ricorso introduttivo nella sua interezza, ossia non solo nell'epigrafe e nelle conclusioni ma anche nell'esposizione in diritto dei motivi di censura con riferimento al loro effettivo contenuto, invece, non emerge in alcun modo che fosse reale intenzione della ricorrente di provvedere alla predetta impugnazione; in sostanza, pertanto, può concludersi nel senso che la deliberazione assembleare n. 68/2011 di cui trattasi non è stata impugnata né formalmente né sostanzialmente con il ricorso in trattazione.

E, tuttavia, non può fondatamente ritenersi che la detta mancata impugnazione faccia conseguire l'inammissibilità del ricorso non essendo condivisibile la prospettazione secondo cui la deliberazione n. 68 del 2011 abbia effettivamente innovato sul punto che interessa nello specifico, modificando, di conseguenza, la qualità dei soggetti rappresentati nella citata commissione.

La precedente deliberazione dell'assemblea capitolina n. 214/1998 disponeva, all'articolo 32, rubricato "*Commissione consultiva*", con riferimento alla "*Composizione e nomina*" che "*1. Con determinazione dirigenziale è nominata una Commissione consultiva composta da 27 membri individuati nel modo seguente: ... b) diciannove rappresentanti per il settore taxi ..., designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale e comunale e dalle Centrali Taxi esistenti ...*".

La deliberazione dell'assemblea capitolina n. 68/2011 dell'8/9 novembre 2011, dispone, invece, all'articolo 33, rubricato "*Commissione consultiva*", con riferimento alla "*Composizione e nomina*" che "*1. Con determinazione dirigenziale è nominata una Commissione consultiva composta da 21 membri individuati nel modo seguente: ... b) dodici rappresentanti degli*

operatori del trasporto pubblico non di linea di cui dieci per il settore taxi, designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale ...”.

La differenza terminologica di cui sopra, nella parte in cui è stata introdotta la specificazione “operatori del trasporto” con riferimento ai rappresentanti del settore taxi, non appare, tuttavia, idonea a sostenere la tesi propugnata da parte dell’amministrazione; e, infatti, tra i rappresentanti degli operatori del settore taxi non possono non considerarsi ricompresi anche i rappresentanti delle associazioni di cooperative per le considerazioni che seguono, atteso che le cooperative devono correttamente essere valutate proprio in termini di “operatori del trasporto”. Per le ragioni che risulteranno chiare nel proseguo, invece, assume particolare rilevanza la ulteriore modificazione introdotta dal nuovo regolamento all’articolo 33 nella parte in cui, testualmente, non riproduce nell’elenco dei soggetti designabili come componenti della commissione consultiva di cui trattasi, i rappresentanti delle Centrali radio taxi esistenti.

Peraltro la designazione va effettuata da parte delle organizzazioni maggiormente rappresentative degli operatori del settore e, pertanto, qualificata la cooperativa come operatore, necessariamente, l’organizzazione che raggruppa gli operatori-cooperativa ha pieno titolo a indicare i propri rappresentanti ai fini della composizione della commissione consultiva.

L’articolo 7 della legge n. 21 del 1992, “*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*”, rubricato “*Figure giuridiche.*”, dispone testualmente che “*1. I titolari di licenza per l’esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l’esercizio del servizio di noleggio con conducente, al fine del libero esercizio della propria attività, possono:*

- a) essere iscritti, nella qualità di titolari di impresa artigiana di trasporto, all’albo delle imprese artigiane previsto dall’articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443;*
- b) 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;*
- c) associarsi in consorzio tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme*

previste dalla legge;

d) essere imprenditori privati che svolgono esclusivamente le attività di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 1.

2. 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.

3. 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.”.

La legge regionale Lazio del 26 ottobre 1993, n. 58, avente ad oggetto le *“disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all' articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21”*, all'articolo 6, rubricato *“Figure giuridiche.”*, dispone in modo assolutamente analogo.

Lo stesso regolamento comunale in materia contiene un espresso rinvio alla disposizione di cui all'articolo 7 della legge n. 21 del 1996 ed alle forme giuridiche di esercizio dell'attività ivi indicate; per quanto rileva, peraltro, l'articolo 6 del suddetto regolamento dispone, altresì, che *“Il conferimento ... agli organismi collettivi dà diritto alla gestione economica dell'attività da parte dello stesso organismo ...”*.

I singoli titolari di licenza taxi, possono, pertanto, ai sensi della richiamata normativa in materia, associarsi in cooperativa, dando vita ad un nuovo soggetto giuridico.

Le figure giuridiche che vengono a configurarsi sono, tuttavia, tra di loro distinte e, pertanto, assoggettate ad diverso regime giuridico nei termini che seguono:

1- Il singolo soggetto, che una volta acquisita la licenza taxi, sceglie di esercitare in qualità di artigiano, entrerà a pieno titolo in quella che è la legge quadro degli artigiani, ossia la n. 443 del 1985. Quindi, dovrà oltre che iscriversi all'albo degli artigiani, aprire la propria partita iva, iscriversi all'INAIL. Il pagamento dei contributi previdenziali, avverrà ogni tre mesi. Ogni anno dovrà essere fatta la dichiarazione dei redditi. Il tassista artigiano è, pertanto, titolare a tutti gli effetti di un'impresa di trasporto. Il tassista

artigiano può, peraltro, organizzarsi in consorzi, in cooperative per i servizi o, infine, esercitare il proprio lavoro, senza aderire a nessuna organizzazione.

2- I consorzi associano un certo numero di operatori artigiani ai quali forniscono tutta una serie di servizi o di beni che vengono utilizzati nell'ambito della singola impresa tassistica aderente. Il Consorzio ha, pertanto, come oggetto sociale, il servizio di beni e di supporti tecnici agli aderenti. Il singolo tassista rimane, tuttavia, in ogni caso, un'impresa singola e i compiti specifici relativi al suo lavoro, (ossia trasporto persone, incasso, costi, fatturazione, assunzione di un sostituto ed altro), rimangono solo ed esclusivamente di sua competenza e di sua responsabilità.

3. Le cooperative per i servizi hanno le stesse identiche caratteristiche del consorzio in quanto forniscono ai titolari di licenza taxi aderenti uno o più servizi; in particolare, nel settore taxi, operano diverse cooperative radiotaxi, le quali rappresentano centrali operative le quali hanno solo il compito di dare il servizio ai propri associati, nello specifico, di "lancio delle corse", attraverso specifici apparati radio. In sostanza si tratta di una semplice organizzazione di ponte radio, fra l'utente del taxi e il tassista stesso. Di tal che, anche queste cooperative, non possono entrare assolutamente in merito alla gestione dell'impresa dei singoli taxisti aderenti.

4- La cooperative di produzione e lavoro a proprietà collettiva debbono essere "operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione". Quindi le dette cooperative di produzione e lavoro devono non solo avere la disponibilità delle licenze taxi e la proprietà delle relative vetture che devono essere appunto intestate alla cooperativa stessa, in ciò concretizzandosi la richiamata proprietà collettiva, ma devono, altresì, in ogni sua parte, operare nel rispetto delle leggi sulla cooperazione. Il procedimento per il trasferimento si attua, per quanto concerne la vettura, attraverso un semplice passaggio di proprietà, e, per quanto concerne la licenza d'esercizio, con un conferimento autenticato dalla pubblica amministrazione, il quale, in termine tecnico si chiama "conferimento funzionale", poiché il trasferimento della licenza è attuato per la gestione complessiva del lavoro del trasporto persone, e dura solo fino a quando il

socio conferente non decida di recedere dalla cooperativa. Per conferimento non può, pertanto, che intendersi quello strumento concesso ai soci di cooperative mettendo a disposizione della società la propria licenza che, in tal modo, passa dal socio conferente alla società che ne acquista la piena disponibilità. Nel caso d'adesione alla cooperativa di lavoro, pertanto, il tassista perde la sua figura d'impresa, di soggetto fiscale, di responsabilità complessiva per la gestione del servizio e acquista, invece, la figura di socio subordinato della società cooperativa. La società cooperativa, attuando essa stessa il servizio di taxi, può, pertanto, rappresentare, in ogni sede, sia i propri interessi collettivi sia gli interessi dei soci. Nella struttura cooperativa, i singoli soci possono rapportarsi giuridicamente, fiscalmente e per i versamenti contributivi con la cooperativa in modo diverso, a seconda della forma contrattuale prescelta. E, infatti, dopo la legge n. 142 del 2001 e il successivo D.L. n. 276 del 2003, le possibilità offerte alla cooperativa si sono ampliate di molto, con la conseguenza che vi possono essere appunto diverse figure di soci, che sono in concreto prescelte secondo la convenienza del singolo socio nonché della cooperativa stessa. La prima figura di socio è quella del socio lavoratore subordinato, titolare di un contratto di lavoro subordinato di contenuto analogo a quello esistente nel settore. Una seconda possibilità è quella del socio lavoratore a progetto, il quale espleta la sua funzione all'interno di un progetto complessivo di lavoro, presentato dalla cooperativa. Altre e diverse possibilità possono comunque essere rinvenute anche alla luce delle disposizioni di cui al CCNL di categoria del 2008.

In definitiva la cooperativa di produzione e lavoro postula il diretto espletamento di servizi di trasporto, sia pure mediante l'utilizzazione delle forze lavorative dei soci lavoratori.

E la forma cooperativa (di produzione e lavoro) è quella scelta, storicamente, dai taxisti per organizzare il proprio lavoro, tanto è vero che i conducenti a Roma sono quasi tutti organizzati in cooperativa. Ne consegue che le cooperative di taxisti sono i principali operatori del trasporto pubblico nel settore taxi del mercato romano.

2.1.3- Quanto alla eccezione sub 3), non possono se non ribadirsi le osservazioni di cui al punto 2.1 che precede.

2.2 - Sempre in via preliminare, si rileva che, in esecuzione di quanto disposto con l'ordinanza n. 265/2013 del 24.1.2013, la ricorrente ha provveduto ad effettuare, nei termini indicati, l'integrazione del contraddittorio disposto, notificando a tutti i controinteressati, come ivi indicati, e come comprovato dal successivo deposito documentale in atti.

3- Nel merito il ricorso è fondato per le considerazioni che seguono.

3.1 - Il primo motivo di censura, alla luce della ricostruzione in fatto che precede, è fondato.

E' comprovato nei fatti, infatti, che l'amministrazione comunale abbia tenuto un comportamento contraddittorio al riguardo, atteso che, dopo avere comunicato personalmente all'associazione ricorrente l'avvio del procedimento di nomina della commissione consultiva, allegando alla relativa nota di comunicazione copia della nota ministeriale nella quale questa compare ai fini della valutazione nel merito della maggiore rappresentatività, senza svolgere alcuna puntuale argomentazione preventiva al riguardo, con la determinazione dirigenziale di individuazione dei singoli componenti ha, nella sostanza, introdotto un criterio nuovo ai fini della predetta individuazione che ha finito per pregiudicare le ragioni del movimento cooperativo del settore.

Né possono essere prese in considerazione, in questa sede, le argomentazioni svolte dalla difesa dell'amministrazione, laddove pone in evidenza che la ricorrente non avrebbe comunque dato riscontro alla richiesta di indicazioni da parte del ministero né avrebbe dimostrato di avere la rappresentanza sindacale di cooperative operanti nello specifico nel settore dei taxi. E, infatti, si tratta, all'evidenza, di valutazioni che non emergono dalla lettura del provvedimento impugnato, il quale, invece, si è fondato esclusivamente su di una considerazione assorbente di ordine generale, data appunto dalla circostanza che *"in quanto organismi non rappresentativi dei singoli operatori, ma di associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo ..."*. Le dette argomentazioni, pertanto, si sostanziano in una inammissibile integrazione postuma della motivazione effettuata con gli scritti difensivi redatti dei legali dell'amministrazione e depositati in giudizio. Nel merito delle relative censure, tuttavia, si può, comunque, rilevare che, da un lato, per la

ricorrente, che aveva già in precedenza aveva potuto comprovare il possesso dei requisiti richiesti, si trattava sostanzialmente di un mero "rinnovo" della partecipazione alla commissione consultiva di cui trattasi, all'amministrazione fine, con la ulteriore conseguenza che questa avrebbe bene potuto procedere all'integrazione documentale anche eventualmente in un secondo momento, e, dall'altro, che, comunque, dalla citata nota ministeriale del 2011 emerge senza alcuna ombra di dubbio al riguardo, che la ricorrente aveva partecipato alla sottoscrizione del CCNL per i lavoratori delle cooperative esercenti attività nel settore dei taxi stipulato in data 4.6.2008, circostanza dalla quale discende, necessariamente, la considerazione della sicura rilevanza rappresentativa della ricorrente nel predetto settore dei taxi. Analoghe considerazioni devono essere svolte con riferimento alle ulteriori argomentazioni contenute nella relazione del Dipartimento mobilità del 23.7.2012 in atti, laddove evidenzia come la ricorrente si sia limitata a rispondere che alla stessa aderiscono 50 cooperative presenti in tutto il territorio nazionale nell'ambito del settore del trasporto, tra cui cooperative di servizi taxi, cooperative di produzione e lavoro taxi e cooperative noleggio con conducente, mentre il ministero ha evidenziato, a sua volta, che trattasi di cooperative operanti esclusivamente nel settore del noleggio autobus e autovetture.

3.2 - E', altresì, fondato il secondo motivo di censura.

Premesso quanto in precedenza rilevato in ordine alla qualificabilità in termini di operatori del settore taxi delle cooperative ai sensi del richiamato articolo 33 del regolamento comunale in materia, non può nemmeno condividersi l'assunto da cui ha preso le mosse l'amministrazione, la quale ha ritenuto che la conseguenza dell'ammissione alla partecipazione alla commissione consultiva di cui trattasi dei rappresentanti dell'organizzazione delle cooperative sarebbe stata quella di assicurare una duplice, se non addirittura triplice, rappresentanza dei titolari di licenza taxi riuniti in cooperative aderenti ad associazioni di categoria rappresentative delle stesse.

L'articolo 1 dello statuto della Lega delle cooperative prevede che la Legacoop svolga "le sue funzioni di rappresentanza assistenza tutela delle imprese associate ed è competente ad esercitare la vigilanza sugli enti

cooperativi”; ne consegue che, necessariamente, la rappresentanza sindacale delle cooperative associate alla Legacoop è affidata in via esclusiva a quest’ultima. Non si viene, pertanto, a creare alcuna sovrapposizione tra l’associazione (organizzazione o confederazione) di cooperative e le cooperative stesse proprio in quanto le cooperative assegnano la propria rappresentazione sindacale all’associazione nei medesimi termini in cui i titolari delle singole licenze taxi affidano la propria rappresentazione sindacale alle altre organizzazioni sindacali. E i soci lavoratori della cooperativa non hanno altro canale rappresentativo diverso da quello dato dalla cooperativa stessa per mezzo dell’associazione delle cooperative; in sostanza i predetti soci lavoratori non possono aderire ad una sigla sindacale diversa da quella di adesione della cooperativa stessa.

In conclusione il ricorso è fondato e merita accoglimento per le considerazioni che precedono.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in via preliminare, dichiara inammissibile l’intervento *ad adiuvandum* e, nel merito, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l’amministrazione comunale al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese del presente giudizio, che si liquidano in complessivi euro 1.500,00, oltre accessori legge.

Contributo unificato refuso.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Salvatore Mezzacapo, Consigliere

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/07/2013

IL SEGRETARIO

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