

Publicato il 13/04/2023

N. 00200/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00170/2021 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 l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 170 del 2021, proposto da Provincia dell'Aquila, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Colagrande, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via V. Veneto 11;

*contro*

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

Euroservizi.Prov.Aq in Liquidazione S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Rosettini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Abruzzo Engineering Spa, non costituito in giudizio;

*per l'accertamento*

dell'inadempimento della Regione Abruzzo rispetto all'accordo relativo al trasferimento delle funzioni in materia di “Formazione Professionale”, “Risorse Idriche e di Difesa del Suolo”, “Agricoltura”, sottoscritto con la Provincia di L'Aquila il 18.2.2016 e approvato, con i relativi allegati, con deliberazione di G.R. n. 144 del 4.3.2016, pubblicata sul BURA - Speciale n° 49 del 30.3.2016, con particolare riguardo all'obbligazione ivi assunta (e comunque discendente dalle norme ivi richiamate) consistente nella stipula di un apposito accordo per il trasferimento effettivo delle quote di partecipazione della Euroservizi.Prov.Aq S.p.a, società partecipata al 100% dalla Provincia dell'Aquila, che espleta attività connesse alle funzioni di cui all'art. 3, co. 1, lett. d), f), ed s) della L.R. n° 32/2015 già oggetto di trasferimento;

e per la conseguente condanna

della Regione Abruzzo ad adempiere alla suindicata obbligazione assunta con l'accordo del 18.2.2016 stipulato con la Provincia di L'Aquila nel senso di procedere alla stipulazione di apposito accordo per il trasferimento effettivo delle quote di partecipazione della Euroservizi.Prov.AQ, nelle more passata in liquidazione;

nonché, in ogni caso, per la condanna

della Regione Abruzzo al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi dalla Provincia dell'Aquila per effetto del suindicato inadempimento e del sotteso comportamento dell'amministrazione resistente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo e della Euroservizi.Prov.Aq in Liquidazione S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2023 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.§ - Con ricorso ritualmente notificato la Provincia dell'Aquila ha adito l'intestato Tribunale affinché venga accertato l'inadempimento della Regione Abruzzo rispetto all'accordo relativo al trasferimento delle funzioni in materia di "Formazione Professionale", "Risorse Idriche e di Difesa del Suolo", "Agricoltura", sottoscritto in data 18.2.2016 e approvato, con i relativi allegati, con deliberazione di G.R. n. 144 del 4.3.2016, con specifico riferimento alla mancata stipula di un apposito accordo per il trasferimento effettivo delle quote di partecipazione della Euroservizi.Prov.Aq S.p.a, società partecipata al 100% dalla Provincia dell'Aquila, che espleta attività connesse alle funzioni di cui all'art. 3, co. 1, lett. d), f), ed s) della L.R. n° 32/2015 oggetto di trasferimento alla Regione.

La ricorrente chiede quindi la condanna della Regione Abruzzo ad adempiere alla obbligazione assunta con l'accordo di cui innanzi, oltre al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi dalla Provincia dell'Aquila per effetto del suindicato inadempimento e del sotteso comportamento dell'amministrazione resistente.

In punto di fatto la ricorrente premette che la società in house partecipata "Euroservizi.Prov.Aq S.p.a." rientra tra quelle società la cui partecipazione era oggetto di trasferimento ai sensi della disciplina statale di ridefinizione delle funzioni fondamentali delle Province di cui alla L. n. 56/2014 ed all'art. 5 d.p.c.m. del 26.9.2014 e di quella attuativa di rango regionale contenuta nella L.R. n. 32/2015 in quanto espletante attività connesse alle "Funzioni del Genio Civile", alle "Funzioni della Formazione Professionale" e alle "Funzioni dell'Ambiente", trasferite alla Regione ai sensi della citata L.R. 32/2015.

La legge regionale n. 32/2015 prevede che il trasferimento concreto delle funzioni venga demandato a specifici Accordi (di cui agli articoli 8 e 10) da adottarsi nel rispetto delle Linee guida per l'individuazione e il trasferimento

di beni e risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative adottate dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 32/2015.

L'art. 9, comma 7, della predetta L.R. n. 32/2015 statuisce inoltre che la Regione "subentra" nella partecipazione alle Società ed agli altri Enti partecipati dalle Province che esercitano attività connesse alle funzioni trasferite alla Regione medesima.

In precisa attuazione del disposto normativo sopra richiamato, con distinti accordi approvati mediante D.G.R. n. 144 del 4.3.2016, sono state quindi trasferite alla Regione Abruzzo le funzioni in materia di "Formazione Professionale", "Risorse Idriche e di Difesa del Suolo" e "Agricoltura", nonché di "Tutela Ambientale", "Energia" e "Industria, Artigianato e Commercio. E' stata peraltro prevista la stipulazione di accordi successivi, da concludersi entro i successivi tre mesi, per il trasferimento effettivo delle quote di partecipazione delle società partecipate dalle Province che esercitano attività connesse alle funzioni da trasferire alla Regione, ai sensi dell'art. 9, comma 7, della L.R. n° 32/2015, tra cui la partecipazione della Euroservizi.Prov.Aq S.p.a..

Ad oggi, tuttavia, la Regione non ha proceduto al trasferimento della partecipazione societaria di che trattasi, nonostante sia ampiamente spirato il termine di adempimento fissato al 18 maggio 2016 e la Provincia dell'Aquila abbia più volte invitato/diffidato la Regione Abruzzo a voler stipulare l'accordo per il trasferimento, senza avere alcun riscontro.

Si sono costituite in giudizio la Regione Abruzzo e la EUROSERVIZI.PROV.AQ. S.p.a. in liquidazione concludendo, rispettivamente, la prima per il rigetto del ricorso e la seconda per l'accoglimento totale delle conclusioni rassegnate dalla Provincia dell'Aquila.

All'udienza del giorno 11 gennaio 2023, fissata per la trattazione del gravame, il Presidente ha dato avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, co. 3 c.p.a., come da dichiarazione riportata a verbale, della sussistenza di eventuali profili di

inammissibilità del gravame per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

In vista dell'udienza di trattazione del merito del ricorso, la Provincia ha depositato memoria per svolgere rilievi in ordine alla prospettata questione di giurisdizione.

All'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.§- In punto di rito va affermata la giurisdizione di questo Tribunale nella controversia per cui è causa in quanto riconducibile nel perimetro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 c.p.a. concernente la *<formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni>*.

Come di recente rimarcato da questo Tribunale (T.A.R. Abruzzo, sentenza 3 marzo 2021, n. 89), gli accordi tra amministrazioni costituiscono strumenti di semplificazione e di razionale coordinamento dell'assetto degli interessi pubblici in attuazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.. La predetta qualificazione trova puntuale riscontro, sotto il profilo sistematico-normativo, nell'inserimento degli accordi in argomento all'interno del capo IV della Legge n. 241/1990 relativo alla semplificazione amministrativa.

Attraverso questo modello convenzionale l'Amministrazione esercita una funzione pubblica (Consiglio di Stato sez. V, 16/03/2016, n.1053) ed in tal modo viene assicurata l'azione integrata e coordinata dell'esercizio di funzioni proprie delle amministrazioni in vista del conseguimento di un risultato comune (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 13/07/2006, n. 15893).

Peraltro, in presenza di accordi tra pubbliche amministrazioni, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di cui all'art. 133, comma 1, lett. a) n. 2 c.p.a. compatibile con i principi espressi dalle sentenze della Corte Costituzionale nn. 204/2004 e 179/2016 è predicabile solo quando la

controversia abbia come oggetto immediato l'accordo stesso, avuto segnatamente riguardo alla disciplina ed al coordinamento dell'esercizio delle funzioni e potestà pubbliche degli enti contraenti negli ambiti di intervento di interesse comune.

Viceversa, rimangono devolute alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria le vicende meramente patrimoniali connesse agli accordi tra PP.AA., la cui regolamentazione in seno a tali negozi ad oggetto pubblico è puramente eventuale e costituisce solamente il riflesso delle attività amministrative interessate: ciò accade, ad esempio, nel caso di obblighi strettamente patrimoniali originanti dalla convenzione e, più in generale, di posizioni soggettive che attengono ai rapporti di dare/avere *inter partes* o tra le parti e terzi, perché in tali ipotesi non è contestato l'esercizio del potere amministrativo da parte della P.A.-autorità, né la validità dell'accordo pubblico, ma vengono in rilievo comportamenti posti in essere al di fuori di un'attività autoritativa (in argomento cfr., *ex aliis*, T.A.R. Napoli, sentenza 21 febbraio 2023, n. 1138; T.A.R. Liguria sentenza 16 settembre 2022 n. 784; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 24 gennaio 2022, n. 221; Cass. civ., sez. un., ord. 5 ottobre 2021, n. 26921, la quale ha rammentato che “*La sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 ha avuto il merito di chiarire che condizione ineludibile per configurare la giurisdizione amministrativa, sia di legittimità sia esclusiva..., è che la pubblica amministrazione agisca come autorità, e non come «qualsiasi litigante privato»..., e che oggetto di causa sia sempre la contestazione dell'esercizio del potere in concreto*”, onde “*Non è quindi la generica (e spesso opinabile) inerenza (dell'oggetto) della controversia a una «materia» tra quelle elencate nell'art. 133 c.p.a. a far radicare la giurisdizione esclusiva, ma la contestazione delle modalità di esercizio del potere concretamente esercitato dalla pubblica amministrazione in quella materia*”).

3.§ - Ebbene, applicate le suesposte coordinate ermeneutiche alla fattispecie per cui è causa, è possibile inferire che l'Accordo relativo al trasferimento delle funzioni approvato con deliberazione di G.R. n. 144 del 4.3.2016, pur presentando una connotazione del tutto peculiare che lo rende

ontologicamente diverso rispetto alla tipologia di accordi ex art. 15 della L. n. 241/1990 in quanto la sua stipulazione discende, con carattere vincolato, dalla disciplina legislativa ed amministrativa di rango statale e regionale sopra richiamata (legge 56/2014; DPCM di intesa Stato-Regioni dell'11.9.2014; Legge Regione Abruzzo 32/15; linee guida della giunta regionale n.1054 del 19.12.2015), si caratterizza comunque per il suo "oggetto pubblico" poiché l'obbligazione di trasferire le quote di partecipazione della Euroservizi.Prov.Aq S.p.a. è pur sempre connessa alla spendita di un potere amministrativo, essendo strumentale allo svolgimento, da parte della Regione Abruzzo, delle funzioni pubbliche in materia di "Formazione Professionale", "Risorse Idriche e di Difesa del Suolo", "Agricoltura", oggetto di trasferimento.

Si è pertanto al di fuori di una vertenza relativa a lamentati inadempimenti della Regione intimata di obbligazioni pecuniarie o di dare nell'ambito di un rapporto paritetico in assenza di alcuna contestazione circa il mancato o cattivo esercizio di poteri autoritativi della PA intimata (cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, sentenze nn. 411 e 420 del 24/10/2022), che solo avrebbero potuto radicare la giurisdizione del giudice ordinario, vertendosi, invece, in una fattispecie avente ad oggetto il "*conferimento*" di funzioni amministrative che rappresenta il *proprium* di un accordo organizzatorio fra enti pubblici, "*avuto segnatamente riguardo alla disciplina ed al coordinamento dell'esercizio delle funzioni e potestà pubbliche degli enti contraenti negli ambiti di intervento di interesse comune*" (T.A.R. Liguria sentenza 16 settembre 2022 n. 784).

In definitiva, viene in rilievo un accordo tra Pubbliche Amministrazioni, sia pure di contenuto atipico, che presenta un'evidente connotazione pubblicistica in quanto diretto a disciplinare lo svolgimento di un'attività di interesse comune, ovvero il trasferimento di funzioni pubbliche e delle relative necessarie dotazioni strumentali (nella fattispecie partecipazione societaria) dalla Provincia dell'Aquila alla Regione Abruzzo.

In riferimento a quanto sopra deve quindi affermarsi che l'odierna controversia spetta alla cognizione del Giudice amministrativo nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 c.p.a..

4. §- Tutto ciò preliminarmente chiarito in ordine alla giurisdizione, nel merito il ricorso è infondato per le ragioni appresso specificate.

Con il D.P.C.M. 26.9.2014, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 92 della L. 7 aprile 2014, n. 56, sono stati stabiliti i criteri di individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi con l'esercizio delle funzioni provinciali oggetto di trasferimento.

Segnatamente l'art. 5 comma 6 del predetto D.P.C.M. stabilisce che *“Per quanto riguarda le società o altri enti partecipati che esercitano tutta o parte delle funzioni oggetto di riordino, le relative partecipazioni sono trasferite, ai sensi dell'art. 2 del presente decreto, e nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni di legge e statutarie. Le società o altri enti partecipati che risultano in fase di scioglimento o in liquidazione al momento del trasferimento della funzione o per i quali sussistano i presupposti per lo scioglimento o la messa in liquidazione non sono soggetti al subentro dell'ente cui la funzione è trasferita”*.

In senso del tutto analogo alla previsione di cui innanzi, l'art. 9 comma 7 della L.R. 32/2015 stabilisce che *“nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lett. b) della L. n. 56/2014 e del D.P.C.M. 26 settembre 2014, al fine di razionalizzare e contenere la spesa e di assicurare il principio dell'autosufficienza finanziaria dei servizi erogati, la Regione, sulla base degli accordi stipulati ai sensi dell'articolo 8, subentra nella partecipazione alle società e agli altri enti partecipati dalle Province che esercitano attività connesse alle funzioni di cui al comma 1 dell'articolo 3. In ogni caso, la Regione non subentra nelle partecipazioni alle società e agli enti che risultano in fase di scioglimento o di liquidazione, ovvero per i quali sussistono i presupposti per lo scioglimento o la messa in liquidazione”*.

Negli accordi di cui alla D.G.R. 144/2016 era allegato, anche a fini esclusivamente conoscitivi, l'elenco delle società partecipate dalle Province che esercitavano attività connesse alle funzioni trasferite e con riferimento alle



stesse si stabiliva (cfr. art. 2 punto 8 degli accordi) che per il trasferimento effettivo delle quote di partecipazione sarebbero stati stipulati accordi successivi e che sino alla data dell'effettivo subentro della Regione nelle quote di partecipazione, le funzioni svolte dalle società partecipate restavano in capo alle Province.

Ebbene, rispetto a tale impegno, rimasto ad oggi inattuato, non può predicarsi alcun inadempimento in capo alla Regione Abruzzo atteso che i bilanci della società Euroservizi.Prov.Aq. spa evidenziavano una tendenziale riduzione dell'utile di esercizio nel periodo 2012-2015 fino ad arrivare ad una cospicua perdita al 31.12.2016 pari a € -120.168,00.

La perdita di esercizio della società, costituendo il presupposto normativo "*per lo scioglimento o la messa in liquidazione*", precludeva e preclude tuttora *ope legis* il trasferimento della partecipazione societaria.

La mancanza di solidi elementi economico-finanziario-patrimoniali in capo alla società ha peraltro indotto il socio unico Provincia dell'Aquila a deliberare l'avvio delle procedure per la messa in liquidazione della Euroservizi.Prov.Aq. spa, giusta D.C.P. n. 18 dell'8.5.2017. Con deliberazione n. 41 del 29.9.2017 il Consiglio Provinciale, preso atto di quanto previsto dall'art. 4, co. 2, d.lgs. n. 175/2016, ha riconfermato la messa in liquidazione della Euroservizi. Quindi, nell'assemblea straordinaria della Euroservizi del 21.11.2017 è stata deliberata la messa in liquidazione della società e contestualmente è stato nominato il liquidatore unico.

L'adempimento della obbligazione assunta dalla Regione Abruzzo con l'Accordo di cui alla deliberazione di G.R. n. 144 del 4.3.2016, oltre a trovare un ostacolo insormontabile nella disciplina sopra richiamata, appare inattuabile anche alla luce del mutato assetto normativo delineatosi con l'art. 27 l.r. 16 giugno 2020, n. 14 (avente ad oggetto "*Trasferimento delle funzioni di cui alla L.R. 32/2015*"), con cui il Legislatore regionale nella sua ampia autonomia organizzativa, al fine di assicurare "*il migliore esercizio delle funzioni trasferite dalle Province alla Regione ai sensi degli articoli 7, 8, 9 della legge regionale 20*

ottobre 2015”, da deciso di affidare alla società in house Abruzzo Engineering Spa “le attività strumentali e connesse che, anteriormente al trasferimento e secondo le ricognizioni svolte in seno all'Osservatorio di cui al punto 13, lettera b) dell'Accordo stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), le Province svolgevano attraverso società in house”.

Da ultimo deve essere respinta anche la richiesta, formulata di via subordinata dalla ricorrente, di assorbimento da parte della Regione del personale della Euroservizi s.p.a. atteso che la Regione Abruzzo non è socia della Euroservizi.Prov.Aq spa e stante, comunque, il divieto posto dal D.lsg. 175/2016 di procedere alla mobilità (transito/assorbimento) del personale dalle società pubbliche alle amministrazioni pubbliche socie.

La piena legittimità dell'operato della Regione preclude in radice la configurabilità di una sua responsabilità risarcitoria e, conseguentemente, deve essere respinta la connessa domanda di risarcimento danni perché infondata e, comunque, generica ed indimostrata.

Il Collegio ravvisa giusti ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti anche in ragione della peculiarità e parziale novità delle *quaestiones iuris* dedotte nel presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Mario Gabriele Perpetuini, Presidente FF

Maria Colagrande, Consigliere

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Giardino**

**IL PRESIDENTE**  
**Mario Gabriele Perpetuini**

IL SEGRETARIO