

N. 00281/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00499/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 499 del 2013, proposto da:

Pasquale Di Curzio, Alessandro Severini Perla, Primo Febbi, Luca Balsana, rappresentati e difesi dagli avv. Dario Epifani, Marco Mariani, con domicilio eletto presso l'avv. Luciano Ghirga in Perugia, piazza Piccinino, 10;

contro

Comune di Norcia, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Bartolini, con domicilio eletto presso lo stesso in Perugia, corso Vannucci, 10;

nei confronti di

Domenico Coccia, Claudio Bianconi, Andrea Saviani, Roberto Sbriccoli;

per l'annullamento

del Decreto del Sindaco di Norcia n. 26 del 12 luglio 2013, pubblicato nell'Albo pretorio on line del Comune dal 12.7.2013

al 27.7.2013 e registrato al n. 1236 del registro Comunale delle Pubblicazioni, con il quale sono stati nominati tre componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Pubblica dei Servizi alla Persona "Fusconi-Lombrici-Renzi", in surroga a tre consiglieri (contestualmente) dimissionari.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Norcia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2014 il dott. Cesare Lamberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con decreto sindacale n. 17 del 23/7/2012, è stato ricostituito il consiglio di amministrazione dell'azienda pubblica servizi alla persona "Fusconi-Lombrici-Renzi" di Norcia per il quinquennio 2012-2017 e proceduto alla nomina dei sigg.ri Coccia Domenico (presidente), Di Curzio Pasquale, Moretti Arcangelo, Febbi Primo e Bianconi Claudio (consiglieri).

1.1. Con decreto sindacale del 22/5/2013 il sig. Moretti Arcangelo, dimissionario veniva sostituito con il nuovo consigliere sig. Severini Perla Alessandro.

1.2. Con nota acquisita al n. 6564 di prot. in data 22/5/2013 dal Sindaco di Norcia ma inviata anche alla azienda pubblica servizi alla persona e alla Regione Umbria, i consiglieri sigg.ri Febbi Primo, di Curzio Pasquale e Severini Perla Alessandro

rassegnavano con unico atto le loro dimissioni dichiarandole irrevocabili e immediatamente efficaci.

1.3. Le dimissioni rendevano impossibile il funzionamento dell'intero organismo di amministrazione che, a norma dell'art. 12 dello statuto necessita di un quorum strutturale di almeno tre consiglieri su cinque, determinando una condizione di completo stallo dell'azienda.

1.4. Con nota del 29/6/2013 il sig. Alemanno Nicola, capogruppo di minoranza del consiglio comunale (PdL), comunicava che il proprio gruppo rinunciava alla designazione del rappresentante di minoranza nel consiglio di amministrazione dell'azienda per espressa contrarietà maturata con il presidente.

1.5. In un comunicato congiunto nel periodico comunale "Sala40", i tre capigruppo (Palazzeschi, Balsana e Alemanno) rendevano noto il malcontento nei confronti del presidente.

1.6. Ciononostante, con l'impugnato decreto n. 26 del 12 luglio 2013 il sindaco di Norcia provvedeva alla surroga dei succitati consiglieri dimissionari nelle persone dei sigg.ri Saviani Andrea, Verucci Arianna e Sbriccoli Roberto (quest'ultimo di diretta nomina sindacale in mancanza di specifica designazione del gruppo di minoranza consiliare).

1.7. Il provvedimento di nomina interveniva senza peraltro indagare la volontà di designare un proprio rappresentante da parte dell'altro capogruppo di minoranza sig. Balsana Luca.

1.8. Dei neominati consiglieri, la sig.ra Verucci Arianna rassegnava poco tempo dopo le proprie dimissioni.

2. Avverso il decreto di surroga muovono ricorso i sigg.ri Di Curzio Pasquale, Severini Perla Alessandro e Febbi Primo, in

proprio e nella qualità di consiglieri dimissionari dal consiglio di amministrazione dell'azienda pubblica dei servizi alla persona "Fusconi-Lombrici-Renzi" e il signor Balsana Luca, in proprio e nella qualità di consigliere comunale, censurandone l'illegittimità per due motivi di violazione dello statuto dell'azienda.

2.1. Una volta ricevute le dimissioni congiunte di tre componenti il consiglio di amministrazione su cinque, il sindaco avrebbe dovuto rinnovare l'intero organo collegiale, compreso il presidente e non sostituire i tre componenti dimissionari.

2.2. Erroneamente poi il sindaco ha considerato soltanto la volontà di un solo capogruppo di minoranza, il consigliere Alemanno Nicola, e non anche quella dell'altro capogruppo, il consigliere Luca Balsana nonostante questi non avesse espresso l'intento di rinunciare alla designazione del proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione dell'azienda.

3. Nel giudizio si è costituito il comune di Norcia che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse dei consiglieri dimissionari e del capogruppo di minoranza e ne ha dedotto l'infondatezza.

3.1. Nell'imminenza del giudizio di merito sono state prodotte memoria e replica.

DIRITTO

4. Con l'impugnato decreto n. 26 del 12 luglio 2013 del sindaco di Norcia, gli odierni ricorrenti (sigg.ri Febbi Primo, Di Curzio Pasquale e Severini Perla Alessandro), dimissionari dal consiglio di amministrazione dell'azienda pubblica dei servizi alla persona "Fusconi-Lombrici-Renzi", sono stati surrogati

(dai sigg.ri Saviani Andrea, Verucci Arianna e Sbriccoli Roberto) “attesa la conseguente necessità, al fine di consentire una corretta gestione dell’azienda, in ossequio a quanto disposto con l’art. 14 comma 2 del vigente Statuto dell’azienda”.

4.1. Materia del contendere è l’illegittimità della surroga in relazione all’art. 14 dello statuto dell’azienda, interpretato alla luce dell’art. 141, D.Lgs. n. 267/2000, che, in caso di mancanza del quorum strutturale per la contestuale dimissione della maggioranza dei componenti l’organo di amministrazione dell’ente, ne comporta lo scioglimento e il successivo integrale rinnovo e non la sostituzione dei consiglieri di amministrazione dimissionari.

4.2. Precede perciò la disamina delle eccezioni preliminari e dei motivi di merito l’interpretazione dell’art. 14 comma 2 dello Statuto dell’azienda pubblica dei servizi alla persona “Fusconi-Lombrici-Renzi” a mente del quale “in caso di dimissioni di uno dei componenti del consiglio di amministrazione, ivi compreso il presidente, l’azienda attiva le procedure per la surroga dell’amministratore dimissionario facendone specifica richiesta al sindaco del comune di Norcia”.

4.3. Oggetto di surroga, come emerge anche a una prima lettura, è la dimissione di uno dei componenti del consiglio di amministrazione senza nulla prevedere per l’eventualità che la dimissione investa più componenti dello stesso, inibendone il funzionamento come avviene qualora effetto della dimissione sia la mancanza del quorum strutturale che ne condizioni l’operare.

4.4. Dalla limitazione del potere di surroga alle dimissioni di

uno dei componenti del consiglio, compreso il presidente e dalla mancanza nello statuto di una specifica disciplina del venir meno del quorum strutturale per la contestuale dimissione della maggioranza, i ricorrenti ipotizzano l'applicazione, in via analogica, dello scioglimento degli organi di governo degli enti locali, previsto nell'art. 141 T.U. n. 267/2001, co. 1, lett. b) n. 3 "quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi ... per ... cessazione dalla carica ... della metà più uno dei membri assegnati".

4.5. In disparte le questioni attinenti alla forma degli atti (contestualità o contemporaneità, assunzione al protocollo) la norma è espressione dell'effetto dissolutorio automatico e immediato delle dimissioni ultra dimidium, cui non può ovviarsi con la surrogazione, applicabile solo in caso di dimissioni infra dimidium (ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 11 febbraio 1998, n. 263).

5. Se però nell'ambito degli enti locali l'effetto dissolutorio è determinato dall'evidente cessazione del vincolo politico che unisce il sindaco con il corpo elettorale che lo elegge in via immediata e diretta (Cons. St., sez. V, 23 aprile 1998, n. 476) e risponde all'esigenza di ripristinare l'indefettibile rapporto di rappresentatività che s'instaura fra eletti ed elettori, non è così per quanto concerne i consigli di amministrazione degli organi di governo dell'azienda pubblica di servizi alla persona, nominati, ai sensi dell'art. 7, D.Lgs. n. 207/2001, secondo le forme indicate dai rispettivi statuti, cui è commesso disciplinare anche le modalità del funzionamento del consiglio di amministrazione.

5.1. E' sintomatica, in proposito, la mancanza nella delega alla riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di cui L. n. 328/2000 e nelle norme delegate di cui al D.Lgs. n. 207/2001, di alcun rinvio alla precedente (sia pur di poco) disciplina del nuovo t.u. enti locali: il D.Lgs. n. 267/2000 è infatti richiamato ad personam per le sole condizioni individuali dei componenti il consiglio di amministrazione delle aziende nell'art. 7, co. 4 D.Lgs. n. 207/2001, del tutto estranee alla presente controversia.

5.2. Ed è altrettanto sintomatico che l'unica ipotesi di scioglimento prevista all'art. 10, lett. h), L. n. 328/2000, investa l'istituzione nel suo insieme e sia subordinata al venir meno delle finalità statutarie e/o all'inattività dell'IPAB da almeno due anni, senza che alcuna conseguenza sia prevista per l'ipotesi in cui l'attività del consiglio di amministrazione sia paralizzata da dimissioni intervenute ultra dimidium.

5.3. D'altra parte, il solo rinvio alla distinzione dei poteri di indirizzo e programmazione dai poteri di gestione contenuto nell'art. 6 co. 2, D.Lgs. n. 207/2001 e la devoluzione agli statuti delle modalità di elezione o nomina degli organi di governo e di direzione e dei loro poteri, ben giustificano che le vicende dei consigli di amministrazione delle istituzioni possano essere assoggettate alle sole disposizioni statutarie, nell'ambito delle quali deve essere ricercato il presupposto dell'analogia.

5.4. Che nell'art. 14 dello statuto sia prevista la sola ipotesi della surroga in caso di dimissioni di uno dei componenti del consiglio di amministrazione, non esclude, ad avviso del Collegio, la dissoluzione automatica ed immediata delle dimissioni ultra dimidium: ne è prova la necessità, affinché le

delibere consiliari siano valide, dell'intervento di almeno tre votanti sui cinque componenti del consiglio compreso il presidente, stabilita dall'art. 12, co.1.

5.5. Alla dissoluzione automatica non segue però lo scioglimento dell'organo, in assenza del corrispondente potere in capo al sindaco di Norcia: prevedendo che, "in caso di dimissione di uno dei componenti l'azienda attiva la procedura per la surroga facendone specifica richiesta al sindaco", la norma statutaria ha inteso escludere la possibilità dello scioglimento nel caso di richiesta cumulativa, rimettendo al sindaco la potestà di surroga in relazione alla potestà di nomina di cui è titolare in forza dell'art. 9 dello statuto.

5.6. Nell'ipotesi di dissoluzione automatica e immediata per dimissioni ultra dimidium, la surroga dei singoli componenti prevista dall'art. 14 dello statuto dell'azienda "Fusconi-Lombrici-Renzi" assume pertanto efficacia sanante della dissoluzione con valenza di conferma del precedente organo di amministrazione che, una volta nominati i nuovi, prosegue nella sua attività con i vecchi consiglieri (e/o il presidente) non dimissionari.

5.7. In assenza della potestà del sindaco di Norcia di procedere allo scioglimento del consiglio di amministrazione dell'azienda pubblica dei servizi alla persona "Fusconi-Lombrici-Renzi" e in presenza della legittimità della surroga anche in presenza delle dimissioni dei consiglieri in numero tale da dissolvere il quorum strutturale, la censura va perciò disattesa.

6. Il secondo motivo va invece respinto in punto di fatto, non essendo rinvenibile fra gli allegati al fascicolo di parte ricorrente la prova dell'appartenenza al gruppo di minoranza

consiliare del sig. Luca Balsana, che assume di non essere stato interpellato per la designazione del proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione dell'azienda, come prescritto dall'art. 9 dello statuto.

6.1. Dalla comunicazione al sindaco di Norcia in data 28 febbraio 2011 (n. 0002812 del protocollo comunale) depositata in atti (doc. 8 depositato contestualmente al ricorso in data 28 novembre 2013) di costituzione del gruppo consiliare "Norcia Domani" nel quale figura il cons. Luca Balsana, non è dato evincere la collocazione dello stesso nell'ambito del consiglio comunale: risulta così avvalorata l'affermazione del comune (memoria prot.n. 3918 del 14 dicembre 2013, pag. 15) circa la mancanza di altri gruppi di minoranza da interpellare, dopo la rinuncia alla designazione del consigliere ad esso spettante, espressa dall'unico gruppo consiliare di minoranza in seno al consiglio comunale, facente capo al sig. Paolo Alemanno.

7. Delle eccezioni d'inammissibilità del ricorso, sollevate dal Comune di Norcia, va, infine respinta la prima, in presenza dell'evidente interesse allo scioglimento dell'organo consiliare in capo ai sigg.ri Di Curzio Pasquale, Severini Perla Alessandro e Febbi Primo, che, nella qualità di dimissionari dal consiglio di amministrazione, ne avevano provocato la dissoluzione mentre va accolta la seconda per mancanza di prova della qualità di consigliere comunale di minoranza in capo al sig. Balsana Luca come necessario per il diritto alla designazione di un consigliere di amministrazione da nominare nell'azienda pubblica dei servizi alla persona "Fusconi-Lombrici-Renzi".

8. Il ricorso deve conclusivamente essere respinto.

8.1. Le spese vanno compensate per la parziale soccombenza e

per la specificità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria definitivamente decidendo sul ricorso in premesse, lo respinge.

Compensa fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

Paolo Amovilli, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/05/2014

IL SEGRETARIO

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