



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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 152 del 2010, proposto da:
Giovanni Bianchini, rappresentato e difeso dall'avv. Chiara Tomasetti, con
domicilio eletto presso T.A.R. Segreteria in Brescia, via Malta, 12;

contro

Provincia di Cremona, rappresentato e difeso dagli avv. Luca Guffanti, Danilo
Tassan Mazzocco, con domicilio eletto presso Giorgio Maione in Brescia, c.so M.
Liber., 56 (Fax=030/48185);

per l'annullamento, previa sospensione,

del decreto 4 novembre 2009 n°151, con il quale il Presidente della Provincia di
Cremona ha revocato il ricorrente Giovanni Bianchini dalla carica di
rappresentante della Provincia di Cremona stessa nel Consiglio di amministrazione
della Fondazione San Domenico per il triennio 2009/2012;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Cremona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2010 il dott. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Giovanni Bianchini venne nominato con decreto del Presidente della Provincia di Cremona 18 marzo 2009 n°19 rappresentante della Provincia stessa per il triennio 2009/2012 nel Consiglio di amministrazione della Fondazione cremonese “San Domenico”, che notoriamente promuove e sostiene l'attività dell'omonimo teatro cittadino (doc. 6 ricorrente, copia decreto di nomina).

Intervenute il 7 giugno 2009 le elezioni amministrative, che hanno portato ad un mutamento della maggioranza politica alla guida della Provincia in questione, Giovanni Bianchini riceveva in data 29 settembre 2009 la comunicazione di avvio del procedimento “preordinato alla revoca” del decreto di nomina predetto (doc. 9 ricorrente, copia di esso); riceveva infine all'esito il decreto del Presidente meglio indicato in epigrafe, che effettivamente revoca la nomina in questione, “considerato che la nomina di che trattasi ha carattere fiduciario, riflettendo un giudizio di affidabilità necessaria per garantire una gestione coerente con gli indirizzi di politica amministrativa propri dell'ente; dato atto del mutamento degli organi elettivi provinciali a seguito del risultato delle elezioni amministrative... preso altresì atto che il dott. Giovanni Bianchini non ha dato riscontro alle note del 1 luglio 2009 prot. n°84594 e del 12 agosto 2009 prot. n°101608 a firma del sottoscritto Presidente della Provincia... rilevato che nei termini indicati dalla citata nota di avvio del procedimento è pervenuta la risposta dell'interessato, nella quale si sostiene che egli aveva avuto verbali rassicurazioni sulla continuità dell'incarico; ritenuto di ribadire l'intento di operare per quanto possibile una

discontinuità nella rappresentanza negli enti anche in ordine alla necessità della sussistenza di rapporti di natura fiduciaria” (doc. 1 ricorrente, copia atto impugnato).

Avverso tale provvedimento di revoca, ha proposto impugnazione Giovanni Bianchini, con ricorso articolato in tre motivi:

- con il primo di essi, deduce violazione degli artt. 42 lettera m) e 50 del d. lgs. 18 agosto 2000 n°267 e dell’art. 51 dello Statuto della Provincia di Cremona. Premette in proposito in fatto che la Fondazione San Domenico è una fondazione di diritto privato, e che uno solo degli undici membri del relativo consiglio di amministrazione è nominato dalla Provincia; afferma quindi che la nomina dello stesso non rivestirebbe “valenza di rapporto fiduciario e personale diretto con il Presidente provinciale quale capo politico” (ricorso, p. 5 prime due righe);
- con il secondo motivo, deduce ulteriore violazione dell’art. 42 lettera m) TUEL e dell’art. 51 dello Statuto provinciale, per esser stata la revoca compiuta senza che il nuovo Consiglio eletto avesse, come richiesto dallo Statuto, previamente deliberato gli indirizzi generali per le nomine e revoche siffatte;
- con il terzo motivo, deduce infine eccesso di potere, in quanto la revoca in questione si potrebbe comunque disporre solo per inadempienze del consigliere nominato, nella specie non ravvisabili.

Con memoria 9 marzo 2010, il ricorrente ha ribadito le proprie ragioni.

Ha resistito la Provincia di Cremona, con memoria 4 marzo 2010, nella quale chiede che il ricorso sia respinto nel merito, sottolineando da un lato che la nomina per cui è causa avrebbe effettivamente carattere fiduciario, e dall’altro che a carico del dott. Bianchini sussisterebbe la causa di revoca prevista dal regolamento per gli incarichi della Provincia di cui alla delibera del Consiglio 18 marzo 2009 n°18, ovvero il non avere presentato, pur a fronte di una specifica richiesta del Presidente provinciale, una relazione sul proprio operato.

Con memorie 29 maggio 2010 per il ricorrente e 28 maggio 2010 per l'intimata, le parti hanno ribadito le rispettive ragioni.

La Sezione, accoglieva l'istanza cautelare con ordinanza 12 marzo 2010 n°152, ritenendo, fra l'altro:

“- che le questioni di diritto connesse richiedono un approfondimento nel merito, all'udienza che viene fissata come da dispositivo”;

-“ che ... nel breve periodo che intercorre fra la camera di consiglio odierna e l'udienza di merito, non si ravvisa interesse contrario a sospendere la revoca di che trattasi”.

Infine, all'udienza del giorno 10 giugno 2010, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito precisate.

1. Secondo l'espresso disposto dell'art. 50 comma 8 del d. lgs. 18 agosto 2000 n°267, ovvero del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali minori, “Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.” Ai fini del decidere, va riassunta in modo sintetico l'elaborazione giurisprudenziale formatasi su detta norma.

2. La giurisprudenza ha infatti ritenuto che l'art. 50 comma 8 in esame preveda nomine le quali “non conseguono all'esito di una procedura concorsuale, ma ineriscono alla scelta fiduciaria di un soggetto ritenuto dal designante non soltanto professionalmente competente, ma in sintonia con gli indirizzi politico-amministrativi perseguiti dalla stessa amministrazione”, in coerenza con la “logica pubblicistica nella quale il controllo di un ente su un altro ente o azienda avviene di norma mediante la nomina di propri rappresentanti in seno al consiglio di

amministrazione dell'ente controllato”: così la motivazione di TAR Veneto sez. III 29 settembre 2009 n°2455, più recente in materia; nello stesso senso, fra le molte, anche C.d.S. sez. V 20 ottobre 2008 n° 5107, TAR Abruzzo L'Aquila 9 dicembre 2005 n° 1330, TAR Calabria Reggio Calabria 21 febbraio 2005 n°132 e C.d.S. sez. V 28 giugno 2004 n°4785, tutte relative a fattispecie analoghe alla presente, in cui si controverteva di una revoca.

3. La stessa giurisprudenza, in particolare la già citata C.d.S. sez. V 28 giugno 2004 n°4785, ha poi chiarito il senso della formula legislativa per cui nomina e revoca debbono avvenire “sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio”: proprio per limitare la discrezionalità molto ampia di cui altrimenti l'amministrazione sarebbe titolare, il potere in questione “non può essere esercitato ad libitum”, e in particolare non si può procedere ad una revoca “per il semplice venir meno del rapporto fiduciario, qualunque ne sia la ragione”, ma occorre tener conto degli indirizzi in questione.

4. Sempre in giurisprudenza, si è però evidenziato che i principi sin qui delineati non valgono incondizionatamente per tutti gli enti rispetto ai quali la Provincia o il Comune siano titolari del potere di nomina di uno o più amministratori. Esistono infatti casi in cui “la nomina (ed il contrarius actus della revoca) riguardano un soggetto privato, quindi non rientrante nelle categorie individuate dalla norma invocata caratterizzate da una connotazione eminentemente pubblicistica” : così in motivazione TAR Liguria sez. II 30 maggio 2008 n°1168; conformi poi nella giurisprudenza di questo TAR le sentenze sez. II 16 ottobre 2009 n°1755 e 26 febbraio 2010 n°1007. In tali casi, l'ente locale procede alla nomina nell'esercizio della propria capacità di diritto civile, della quale è titolare al pari di ogni altro soggetto dell'ordinamento, e quindi, come affermato dalla citata sentenza 1007/2010, non nomina un rappresentante dell'ente stesso, ma un cittadino degno di fiducia “secondo una valutazione discrezionale del Sindaco, quale pubblica

autorità, senza che in alcun modo possano riscontrarsi collegamenti con l'indirizzo politico-amministrativo dell'ente locale", sì che, sempre nei termini di cui alla sentenza citata, non è applicabile l'art. 50 comma 8 TUEL: la nomina e la revoca devono essere sorrette, in conformità ai principi, da una congrua motivazione.

5. Tutto ciò premesso in termini generali, ritiene il Collegio che la fattispecie per cui è causa, in base alle particolarità di essa, rientri fra quelle della prima categoria, sia cioè disciplinata dall'art. 50 comma 8 TUEL. E' infatti in questione la revoca dalla carica di consigliere della Fondazione "San Domenico" di Crema, la quale, come da art. 3 dello Statuto, si propone come scopo quello di "sostenere ed incrementare" l'attività dell'omonimo teatro di quella città (doc. 4 ricorrente, copia Statuto citato). Come deve ritenersi localmente notorio, la fondazione in parola venne infatti costituita alla fine del secolo scorso, per affidarle la gestione del teatro cittadino, conseguita all'impegnativa ristrutturazione di un antico edificio a cura dell'amministrazione comunale; svolge quindi funzioni assimilabili a quelle di un ente pubblico strumentale del Comune, che per suo tramite porta avanti la propria politica culturale. In tal senso, quindi, si tratta di nomina che è effettivamente collegata, nel senso visto, all'indirizzo amministrativo non solo del Comune, ma anche dell'ente di livello superiore, ossia della Provincia, cui lo statuto riserva la nomina di un consigliere accanto ai tre di nomina comunale (cfr. doc. 4 cit., articolo 16). Nei termini sin qui illustrati, è allora infondato il primo motivo di ricorso, dato che la revoca per la quale è causa ha effettivamente riguardato una nomina di natura fiduciaria. E' solo per completezza che si fa notare come le due decisioni della sezione sopra citate, 1755/2009 e 1007/2010, pur formalmente relative alla nomina di amministratori in una fondazione, riguardassero una fattispecie sostanzialmente diversa, ovvero una fondazione di beneficenza in origine costituita per volontà di un privato.

6. Sono poi infondati anche i restanti motivi di ricorso, che in quanto connessi vanno esaminati in via congiunta. In punto di fatto va ricordato che la revoca in questione è motivata, come si è detto in premesse, in base a due ordini di ragioni distinte e autonome: da un lato, la mancata risposta del dott. Bianchini alle note del Presidente della Provincia con le quali gli era stato richiesto di relazionare sul proprio operato; dall'altro, il mutamento della maggioranza di governo nell'ambito della Provincia stessa. In particolare, la mancata risposta alle note presidenziali rileverebbe in primo luogo come violazione degli artt. 7 e 8 della delibera del Consiglio 18 marzo 2009 n°18, secondo la quale costituisce espressa causa di revoca la mancata presentazione da parte del nominato della "relazione sull'attività svolta all'organo che li ha eletti" che può esser loro richiesta dall'organo nominante, nella specie appunto dal Presidente (doc. 3 ricorrente, cit.).

7. Ciò posto, assume il ricorrente nel secondo motivo di ricorso che la citata delibera del Consiglio 18/2009, pur se antecedente al fatto che ha costituito motivo di revoca, sarebbe inapplicabile al caso di specie, perché deliberata dal Consiglio precedentemente in carica e non ancora sostituita da identica delibera da parte del Consiglio neoeletto; a sostegno, cita poi analoga argomentazione, contenuta nella sentenza TAR Toscana sez. II, 30 luglio 2007 n°1579, per cui i criteri in parola non potrebbero essere dotati di una sorta di "ultrattività" che consentisse loro di vigere sino a sostituzione.

8. Da tale orientamento, il Collegio però ritiene di esprimere un motivato dissenso, osservando in primo luogo che la delibera contenente gli indirizzi consiliari per le nomine rivesta la natura sostanziale di un regolamento, concernente l'esercizio di una delle prerogative dell'ente. Non è allora in generale precluso, anzi rientra nella norma, che la nuova maggioranza di governo di un ente rinunci a modificare i regolamenti approvati dalla precedente maggioranza, ritenendoli conformi a principi in cui si riconosce. In secondo luogo, si osserva poi che negare la vigenza

sino a sostituzione dei criteri di indirizzo per la nomina e la revoca dei rappresentanti dell'ente significherebbe ammettere come fisiologica la possibilità che l'operato di costoro, nel periodo in cui il nuovo consiglio si è insediato, ma ancora non si è espresso sul punto, si svolga in uno spazio carente della stessa regolamentazione che alla nomina si sono impegnati a rispettare.

9. Anche dissentendo da tale opinione, peraltro, ad avviso del Collegio le conseguenze concrete non muterebbero. Fra il rappresentante dell'ente e l'organo che lo nomina, infatti, sussisterebbe secondo la giurisprudenza – per tutte, C.d.S. sez. V 28 gennaio 2005 n° 178- un rapporto assimilabile alla rappresentanza di diritto comune, e in tale ambito l'obbligo del rappresentante di rispondere ad una richiesta di chiarimenti del rappresentato, in particolare se formalmente espressa, risponde ad una necessità logica, prima che giuridica, perché il rappresentato deve poter essere informato senza ritardo di quanto si fa in suo nome e per suo conto. Pertanto, la mancata risposta ad una richiesta di chiarimenti siffatta va ritenuta di per sé indice del venir meno del rapporto fiduciario fra rappresentato e rappresentante, senza necessità di un previo atto che lo stabilisca in modo esplicito.

10. In tal senso, quindi, è infondato anche il terzo motivo, secondo il quale la revoca sarebbe stata disposta per ragioni non congrue. Infatti, come affermato da costante giurisprudenza -si cita da ultimo C.d.S. parere su ricorso straordinario sez. I 30 novembre 2009 n°3426- “per la conservazione del provvedimento amministrativo sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome e non contraddittorie è sufficiente che sia fondata anche una sola di esse”. Non vi è quindi interesse ad esaminare la censura di difetto di motivazione di cui al terzo motivo con riguardo all'altra ragione posta a sostegno della revoca, ovvero come si è detto in rapporto alla circostanza pura e semplice del mutamento della maggioranza di governo in seno all'ente.

11. La particolarità della fattispecie decisa è giusto motivo per compensare le spese. Comportando peraltro la presente pronuncia la reiezione della domande del ricorrente, il contributo unificato, ai sensi dell'art. 13 comma 6 bis T.U. 115/2002, rimane a suo definitivo carico in quanto soccombente.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione seconda di Brescia, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso. Spese compensate e contributo unificato a definitivo carico del ricorrente.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2010 con l'intervento dei Signori:

Giorgio Calderoni, Presidente

Stefano Tenca, Primo Referendario

Francesco Gambato Spisani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/07/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO