

N. 00420/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00654/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 654 del 2016, proposto dalla Fondazione Fioroni–Museo e biblioteca pubblica, in persona del legale rappresentante pro tempore, prof.ssa Mirella Zanon, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Sala e Franco Zambelli e con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Venezia-Mestre, via Cavallotti, n. 22

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ezio Zanon, Francesco Zanlucchi e Luisa Londei e con domicilio eletto presso l'Avvocatura Regionale, in Venezia, Cannaregio, n. 23

nei confronti di

sigg.ri Lia Marchionni e Oliviero Farneti, ambedue rappresentati e difesi dagli avv.ti Marcello Farneti e Andrea Coronin e con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., in Venezia, Cannaregio, nn. 2277/2278

per l'annullamento,

previa sospensione dell'esecuzione,

della deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 203/DGR del 3 marzo 2016, comunicata con nota prot. n. 91138 del 7 marzo 2016, recante l'annullamento, ai sensi dell'art. 25 c.c., della deliberazione del Consiglio di amministrazione della Fondazione Fioroni n. 116 del 19 novembre 2013, che aveva disposto il licenziamento di due dipendenti a tempo indeterminato della medesima Fondazione, nonché l'annullamento degli atti di licenziamento di detti dipendenti.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Viste la memoria difensiva e la documentazione della Regione Veneto;

Viste la memoria di costituzione e difensiva e la documentazione della dr.ssa Lia Marchionni e del dr. Oliviero Farneti;

Vista l'ordinanza n. 324/16 del 24 giugno 2016, che ha dato atto della rinuncia all'istanza cautelare;

Viste le memorie difensive e le repliche depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2017 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Visto l'art. 74 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.)

Considerato che con il ricorso in epigrafe la Fondazione Fioroni–Museo e biblioteca pubblica (d'ora in avanti anche: Fondazione) ha impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 203/DGR del 3 marzo 2016, chiedendone l'annullamento, previa tutela cautelare;

Considerato che la deliberazione regionale impugnata contiene l'annullamento, ai sensi dell'art. 25 c.c., della deliberazione del Consiglio di amministrazione della Fondazione Fioroni n. 116 del 19 novembre 2013, che aveva disposto il licenziamento di due dipendenti a tempo indeterminato della medesima Fondazione, nonché l'annullamento dei conseguenti atti di licenziamento dei dipendenti in questione;

Osservato che in punto di fatto la Fondazione espone:

- che il suo Consiglio di amministrazione, per esigenze di contenimento delle spese del personale, ha adottato la deliberazione n. 116 del 19 novembre 2013, con cui ha disposto il licenziamento, per giustificato motivo oggettivo, della dr.ssa Lia Marchionni e del dr. Oliviero Farneti, già dipendenti a tempo indeterminato del predetto ente;

- che i due dipendenti, oltre ad impugnare il licenziamento dinanzi al G.O., inviavano alla Regione Veneto istanza di annullamento della citata deliberazione e che la Regione, dopo un contraddittorio procedimentale con l'esponente, in accoglimento dell'istanza, con l'impugnata deliberazione della Giunta ha disposto l'annullamento ai sensi dell'art. 25 c.c. della deliberazione della Fondazione n. 116 cit.;

- che l'annullamento è stato disposto, in quanto la deliberazione della Fondazione contrasterebbe con l'art. 11 dello Statuto di questa vigente al tempo della sua adozione, che richiedeva, ai fini della validità delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione, la presenza, per le deliberazioni non di ordinaria amministrazione, di almeno cinque consiglieri. Nel caso di specie, alla seduta consiliare è intervenuta, su designazione del Sindaco di Verona ed in sostituzione del dr. Agostino Contò, la dr.ssa Barbara Feltre, che, tuttavia, non sarebbe stata legittimata a parteciparvi, con conseguente invalidità della deliberazione in parola, per difetto del prescritto quorum strutturale. Né in contrario si potrebbe invocare l'effetto sanante della ratifica adottata dal Consiglio di amministrazione in data 27 novembre 2015, poiché

ci si troverebbe dinanzi – sostiene la Regione – ad un vizio che riguarda la valida costituzione dell'organo deliberante e, perciò, non sanabile;

Considerato che in punto di diritto la ricorrente deduce le seguenti doglianze:

- violazione dell'art. 25 c.c., degli artt. 5 e 11 dello Statuto della Fondazione nel testo deliberato dal Consiglio di amministrazione il 18 aprile 2007, eccesso di potere per illogicità ed insufficienza della motivazione, in quanto: a) il licenziamento dei dipendenti non costituirebbe un atto di straordinaria amministrazione, quindi esso non avrebbe richiesto il quorum strutturale (n. 5 consiglieri) indicato dalla Regione; b) in ogni caso, dovrebbe ritenersi valida la partecipazione alla seduta della dr.ssa Feltre, poiché la stessa sarebbe intervenuta non quale consigliere delegato (figura non prevista), ma come membro effettivo del Consiglio, nominato dal Sindaco di Verona ex art. 5 dello Statuto; c) il citato art. 5, infatti, consentirebbe al Sindaco di nominare un sostituto, ove il consigliere designato sia temporaneamente impedito (com'è avvenuto nella fattispecie in esame al dr. Contò); d) sarebbe infine irrilevante che l'atto di nomina non sia stato iscritto nel registro delle persone giuridiche, non avendo detta iscrizione natura di pubblicità costitutiva;

- violazione dell'art. 25 c.c. e dell'art. 25-novies, comma 2, della l. n. 241/1990, eccesso di potere per illogicità ed insufficienza della motivazione, poiché la Regione non avrebbe tenuto conto che il Consiglio di amministrazione della Fondazione, nella seduta del 27 novembre 2015, ha riapprovato la deliberazione n. 116 cit., effettuandone la ratifica (*rectius*, la convalida). Ciò avrebbe determinato la sanatoria della ridetta deliberazione n. 116, essendo erronea la tesi della Regione, per cui il vizio di illegittima composizione dell'organo deliberante non sarebbe sanabile;

- violazione dell'art. 25 c.c., eccesso di potere per sviamento, atteso che il controllo pubblico sulle fondazioni dovrebbe essere funzionale alla protezione dell'interesse dell'ente, mentre nella vicenda in esame l'esercizio del potere di annullamento da parte della Regione non sarebbe in alcun modo giustificato dall'esigenza di tutelare

l'interesse della Fondazione: la Giunta Regionale, travisando le funzioni del controllo di cui all'art. 25 c.c., avrebbe in realtà inteso farsi giudice del contenzioso tra la Fondazione ed i due dipendenti licenziati;

- violazione dell'art. 25 c.c. e degli artt. 1399 e 1324 c.c., poiché sarebbe illegittimo l'annullamento, da parte della Regione, anche degli atti di licenziamento disposti dal Presidente della Fondazione, con i poteri del privato datore di lavoro, sulla base dell'annullata deliberazione del Consiglio di amministrazione, tenuto anche conto della "convalida" di detta deliberazione adottata dall'organo consiliare nella seduta del 27 novembre 2015;

Considerato che si è costituita in giudizio la Regione Veneto, depositando memoria difensiva con documentazione sui fatti di causa e resistendo alle pretese attoree;

Considerato che si sono costituiti in giudizio, altresì, i controinteressati sigg.ri Lia Marchionni ed Oliviero Farneti, depositando memoria con la quale hanno eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione dell'adito G.A. a conoscere della controversia, nonché, nel merito, l'infondatezza del ricorso;

Considerato che con ordinanza n. 324/16 del 24 giugno 2016 il Tribunale ha dato atto della rinuncia all'istanza cautelare;

Considerato che in vista dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie e (la ricorrente ed i controinteressati) repliche, ribattendo alle altrui argomentazioni ed insistendo nelle conclusioni già rassegnate;

Considerato che all'udienza dell'11 gennaio 2017 la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto, in via preliminare di dover respingere l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dai controinteressati, poiché, contrariamente all'assunto di questi, l'impugnata deliberazione regionale costituisce esercizio di potere amministrativo, in quanto esercizio del potere di controllo e vigilanza sull'amministrazione delle fondazioni attribuito alla P.A. dall'art. 25 c.c. (Trib. Voghera, 6 giugno 2001, in Giust.

Civ., 2002, I, 2001), cosicché la controversia risulta devoluta alla giurisdizione del G.A. anche in forza dei principi di cui alle note sentenze della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204 e 11 maggio 2006, n. 191;

Ritenuta, nel merito, la sussistenza degli estremi per pronunciare sentenza cd. semplificata, ai sensi dell'art. 74 c.p.a., attesa l'infondatezza del ricorso;

Considerato, in particolare, che l'infondatezza del gravame emerge dai seguenti elementi:

- relativamente al primo motivo, va anzitutto richiamato l'art. 11 dello Statuto della Fondazione, nel testo vigente al tempo della deliberazione n. 116/2013 (cfr. all. 7 al ricorso), ai sensi del quale: "le sedute consiliari sono valide con la partecipazione di almeno cinque consiglieri" e le deliberazioni vengono prese "a maggioranza di voti degli intervenuti" (primo comma); "per l'approvazione di deliberazioni attinenti l'ordinaria amministrazione è sufficiente, per la validità della seduta, la partecipazione di almeno tre consiglieri, oltre il Presidente", con l'avvertenza che "le deliberazioni adottate devono comunque essere ratificate dal Consiglio di Amministrazione nella prima seduta utile, con la partecipazione di almeno 5 (cinque) consiglieri" (secondo comma);

- nel caso di specie, alla seduta del Consiglio di amministrazione della Fondazione del 19 novembre 2013, nella quale è stata adottata la deliberazione n. 116 cit. annullata dalla Regione Veneto, sono intervenuti il presidente della Fondazione e quattro consiglieri, tra cui la dr.ssa Barbara Feltre, che, però, la Regione ha considerato non legittimata;

- la ratifica delle deliberazione n. 116/2013 è poi intervenuta solamente nella seduta del Consiglio di amministrazione della Fondazione del 27 novembre 2015 (all. 6 al ricorso), quindi a distanza di ben due anni dalla deliberazione da ratificare;

- è, perciò, palese la fondatezza dell'argomentazione della Regione Veneto (e dei controinteressati), secondo cui, anche se si supponesse che la deliberazione n. 116

cit. rientrava tra gli atti di ordinaria amministrazione, la stessa sarebbe, comunque, illegittima. Infatti, l'art. 11 dello Statuto, se per tali atti ha previsto la possibilità che fossero presenti solo tre consiglieri, oltre al Presidente (ciò che si sarebbe verificato nel caso di specie, non considerando la dr.ssa Feltre), ha tuttavia imposto che la decisione presa dal Consiglio in tale ridotta composizione fosse ratificata dal Consiglio stesso nella seduta immediatamente successiva: ciò che, all'evidenza, non è avvenuto nella fattispecie per cui è causa;

- né potrebbe obiettarsi che l'argomentazione ora riportata contrasta con il divieto di integrazione postuma della motivazione. Ed invero, secondo la più recente giurisprudenza, anche a seguito dei principi dettati dall'art. 21-octies, comma 2, della l. n. 241/1990 deve reputarsi che il ridetto divieto non abbia carattere assoluto e, per es., non trovi applicazione quando – come nel caso all'esame, in cui la Regione esercita un controllo di legittimità, svolgendo attività vincolata – oggetto del giudizio siano atti vincolati (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 8 novembre 2016, n. 5150; id., Salerno, Sez. I, 13 gennaio 2016, n. 23);

- peraltro, ad avviso del Collegio la decisione di licenziare i due dipendenti a tempo indeterminato della Fondazione esula dall'ordinaria amministrazione e rientra piuttosto tra gli atti di straordinaria amministrazione, soggetti alla regola sul quorum strutturale dettata dall'art. 11, primo comma, dello Statuto della Fondazione (presenza di cinque consiglieri). Ciò, per i seguenti due motivi: 1) perché la decisione incide fortemente sulla struttura organizzativa dell'ente, comportando – lamentano i controinteressati – l'ablazione dell'intero apparato di dipendenti a tempo indeterminato di cui disponeva la Fondazione; 2) per la pesante incidenza della decisione anche sul patrimonio dell'ente, come emerge affermazioni del medesimo ente, contenute sia nel ricorso, sia nella deliberazione n. 116/2013;

- al riguardo, si richiama la stessa deliberazione consiliare annullata, lì dove, a giustificazione della decisione, si invocano le difficoltà finanziarie dell'ente, che gli

precludono di continuare ad erogare servizi alla collettività, con particolare riferimento all'attività di biblioteca e di gestione archivistica interna. Poiché, però, i due dipendenti licenziati svolgevano, rispettivamente, la dr.ssa Marchionni le mansioni di bibliotecaria e il dr. Farneti quelle di archivista impiegato (v. p. 3 della deliberazione regionale gravata), è evidente la pesante incidenza della decisione presa sull'erogazione dei servizi in questione. Di qui la natura di atto di straordinaria amministrazione propria della deliberazione n. 116 cit., che, perciò, avrebbe dovuto essere assunta in base al quorum strutturale "qualificato" di cui all'art. 11, primo comma, dello Statuto;

- tanto premesso, è, invero, evidente il difetto di legittimazione della dr.ssa Feltre a partecipare alla seduta sfociata nell'adozione della deliberazione poi annullata dalla Regione. Infatti, l'art. 5 dello Statuto, nel testo vigente all'epoca di detta deliberazione, prevedeva, al punto 4), che del Consiglio di amministrazione della Fondazione Fioroni facesse parte "il Direttore della Biblioteca Civica di Verona o uno dei Musei Civici di Verona, designato dal sindaco di Verona" (uguale formulazione è contenuta nel testo dello Statuto modificato nel 2014). Ciò sta a significare che, se è condivisibile la tesi della ricorrente, per cui il potere di nomina del componente del Consiglio di amministrazione attribuito dall'art. 5 dello Statuto al Sindaco di Verona comprende anche il potere di nominare un sostituto nell'ipotesi di impedimento del consigliere precedentemente designato, tuttavia la nomina del sostituto deve avvenire nell'ambito dei soggetti menzionati dal suddetto art. 5 (il direttore della biblioteca civica o di uno dei musei civici di Verona). Poiché, però, è incontestato tra le parti che la dr.ssa Feltre non rientrava (all'epoca dei fatti) nel novero di tali soggetti, essendo una funzionaria della biblioteca civica di Verona, la stessa non avrebbe potuto esser designata in rappresentanza del Comune di Verona, neppure quale sostituta del consigliere in origine nominato;

- da quanto detto si evince l'illegittimità della deliberazione n. 116 cit., perché assunta dal Consiglio di amministrazione della Fondazione in composizione difforme dalle prescrizioni dell'art. 11 dello Statuto. Ed infatti, eliminando la dr.ssa Feltre dalla platea dei soggetti legittimati ad intervenire, il Consiglio di amministrazione dell'ente risulta composto, nella seduta del 13 novembre 2013, dal Presidente e da tre consiglieri (i sigg.ri Rettondini, Ambrosini e Immovilli; assente giustificato il dr. Fabbri): dunque da quattro componenti, invece dei cinque previsti dal citato art. 11. Ne discende la complessiva infondatezza del primo motivo di gravame;

- parimenti infondati sono poi gli altri motivi di ricorso, a cominciare dal secondo, in quanto già si è visto che il Consiglio di amministrazione ha ratificato la deliberazione n. 116/2013 non nella seduta immediatamente successiva, come prescritto dallo Statuto, ma a distanza di oltre due anni: pertanto, alla suddetta "ratifica", o convalida, non si può attribuire alcuna efficacia sanante, essendo la stessa difforme dalle previsioni dello Statuto perché tardiva, e per conseguenza, non potendo valere quale ratifica. Correttamente, dunque, di essa non ha tenuto conto l'impugnata deliberazione regionale di annullamento;

- palesemente infondato è, ancora, il terzo motivo di ricorso, con cui la Fondazione Fioroni lamenta lo sviamento di potere da cui sarebbe affetto il provvedimento regionale gravato;

- in argomento si rammenta che, secondo la giurisprudenza (C.d.S., Sez. IV, 8 gennaio 2013, n. 32; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 7 giugno 2013, n. 524), lo sviamento di potere consiste nell'effettiva e comprovata divergenza fra l'atto e la sua funzione tipica, ovvero quando il potere è stato esercitato per finalità diverse da quelle enunciate dal Legislatore con la norma attributiva dello stesso e, in particolare, quando l'atto posto in essere sia stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico. Peraltro, la censura di sviamento deve essere supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla

sua tipica funzione istituzionale, non bastando mere supposizioni od indizi, che non si traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto dalla P.A.;

- nel caso de quo, tuttavia, la Regione Veneto ha esercitato il potere di controllo attribuitole dall'art. 25 c.c. al fine di tutelare il rispetto delle regole stabilite dallo Statuto della Fondazione e, perciò, nell'interesse di quest'ultima, e non per erigersi ad arbitro del contenzioso con i dipendenti, come adombrato dall'ente. Ne deriva l'insussistenza del lamentato sviamento;

- infine, è infondato il quarto ed ultimo motivo, giacché gli atti di licenziamento, rinvenendo nella deliberazione n. 116/2013 il proprio unico presupposto, vengono necessariamente a cadere nel caso di annullamento della deliberazione stessa da parte della Regione in sede di controllo: annullamento che, per ciò che si è visto, deve reputarsi immune dalle censure della ricorrente;

Ritenuto in definitiva, alla luce di tutto quanto si è esposto, di dover dichiarare il ricorso nel suo complesso infondato e da respingere;

Ritenuto, da ultimo, di dover compensare integralmente le spese tra le parti, in ragione della novità della questione affrontata

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – Sezione Prima (I[^]), così definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Maurizio Nicolosi

IL SEGRETARIO