

N. 01477/2012 REG.PROV.COLL.
N. 02594/2011 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 la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2594 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Liliana Angela Bognini, Michele Olivo Carruba, Simone Andrea Crolla e Alberto Filippo Regazzini, rappresentati e difesi dall'avv. Valeria Casetti Brach, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Corridoni, 6

contro

Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano, Sabrina Maria Licciardo e Massimo Calì, domiciliato in Milano, Via Andreani, 10

nei confronti di

So.Ge.Mi. S.p.A.

per l'annullamento

- dell'ordinanza sindacale n. 46 del 14.7.2011, con cui il Sindaco di

Milano ha disposto la revoca della nomina dei ricorrenti ad amministratori della società Milano Ristorazione S.p.A.; del bando di presentazione delle candidature per le nomine dei rappresentanti comunali in enti, fondazioni e società a partecipazione comunale "Bando 2011 (2° semestre) - 2011/5", con il quale è stata indetta la procedura per la raccolta delle proposte relative alle candidature riguardanti, tra le altre, anche Ristorazione S.p.A.; di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso: atti impugnati con ricorso principale;

- dell'atto sindacale del 21.9.2011, con cui si è disposta la nomina di tre nuovi componenti del consiglio di amministrazione di Milano Ristorazione S.p.A.: atto impugnato con motivi aggiunti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2012 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso ritualmente proposto gli odierni istanti hanno impugnato – con istanza di sospensione, anche mediante l'adozione di misura cautelare monocratica – il provvedimento con cui il Sindaco di

Milano ha disposto la revoca della loro precedente nomina a consiglieri di amministrazione della Milano Ristorazione S.p.A., società strumentale *in house* dell'Amministrazione.

Gli stessi hanno altresì impugnato il successivo bando di presentazione delle candidature per le nomine dei rappresentanti comunali in enti, fondazioni e società a partecipazione comunale, in forza del quale è stata indetta la procedura per la raccolta delle proposte relative alle candidature riguardanti, tra le altre, la stessa Milano Ristorazione S.p.A.; hanno, infine, impugnato ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compreso il successivo ed eventuale provvedimento di nomina dei nuovi rappresentanti del Comune di Milano nel Consiglio di amministrazione di Milano Ristorazione S.p.A.

A fondamento dell'impugnazione hanno dedotto i seguenti motivi:

- 1) violazione dell'art. 50, comma 8 del D.lgs. 267/2000 e degli artt. 44 e 86 dello Statuto del Comune di Milano; violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di *spoils system* (C. Cost. n. 103/2007, n. 104/2007, n. 81/2010 e n. 246/2011); violazione dell'art. 19, comma 1 *ter* e dell'art. 21, comma 1 del D.lgs. 165/2001;
- 2) eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e di diritto; violazione della deliberazione del Consiglio comunale del 14.7.1993, n. 3, contraddittorietà; difetto assoluto di motivazione.

Hanno, inoltre, formulato riserva di domanda risarcitoria per i danni

conseguenti all'illegittima condotta dell'Amministrazione.

La domanda cautelare è stata radicata, oltre che sull'asserita fondatezza in diritto del ricorso, sul pregiudizio costituito dalla subitanea interruzione dell'incarico e dal danno alla propria immagine professionale.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, il quale si è opposto alle censure proposte dai ricorrenti, ribadendo la piena legittimità dei provvedimenti impugnati e concludendo per la reiezione del ricorso, con vittoria di spese.

Con decreto presidenziale del 19.9.2011, n. 1435, questo Tribunale ha respinto la domanda cautelare volta ad ottenere l'adozione di misura monocratica ex art. 56 del codice del processo amministrativo, e tanto sul presupposto che, dalla complessiva valutazione degli elementi acquisiti, la disposta revoca è risultata *“sufficientemente e congruamente motivata con l'esigenza da parte della nuova Amministrazione di operare con amministratori prescelti sulla base di un essenziale rapporto fiduciario e in grado di gestire la politica amministrativa del Comune sulla scorta di una sua effettiva rappresentatività all'interno della soc. Milano Ristorazione S.p.A.”*; è stata contestualmente fissata la trattazione collegiale per la successiva camera di consiglio del 5.10.2011.

Nelle more, però, con ricorso per motivi aggiunti ritualmente proposto, i ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza n. 68 del 21.9.2011 – con cui il Sindaco di Milano ha nominato tre nuovi componenti del consiglio di amministrazione della società Milano Ristorazione S.p.A. – deducendo: *“violazione dell'art. 50, comma 8 D.lgs.*

n. 267/2000 (TUEL) e degli artt. 44, 47 e 86 dello Statuto del Comune di Milano; violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di spoil system: eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e di diritto; violazione della D.C.C. del 14/7/93, n. 3, contraddittorietà; difetto assoluto di motivazione”.

Con memoria ritualmente depositata l'Amministrazione ha insistito nelle difese e conclusioni già rassegnate, ed ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità dei motivi aggiunti *“per mancanza dei motivi che sono a fondamento dell'impugnazione del provvedimento di nomina dei nuovi componenti del CDA”*.

In occasione della camera di consiglio del 5.10.2011 i ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare.

All'udienza pubblica del 9.5.2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio è chiamato ad esaminare l'eccezione di inammissibilità, opposta dall'Amministrazione comunale, del ricorso per motivi aggiunti con cui è stato impugnato l'atto di nomina dei nuovi consiglieri di amministrazione della società Milano Ristorazione S.p.a.

L'eccezione è infondata, rilevandosi che tale impugnazione:

- è stata proposta per evitare che l'atto di nomina diventasse inoppugnabile, il che avrebbe determinato il consolidamento di un effetto processuale definitivamente pregiudizievole per i ricorrenti;

- è caratterizzata da specifiche censure riguardo alla legittimità della procedura selettiva, con particolare riferimento all'efficiente comparazione tra i *curricula* dei candidati.

Tanto premesso, ancorché ammissibile in rito, il ricorso è tuttavia infondato nel merito, e va, pertanto, respinto.

Quanto al primo motivo del ricorso principale – con cui i ricorrenti hanno sostanzialmente dedotto l'illegittimità della disposta revoca per violazione dell'obbligo di motivazione; la mancanza di una previa contestazione degli elementi di valutazione negativa, in linea con quanto previsto per gli incarichi dirigenziali; l'illegittimità della rimozione in quanto anteriore alla scadenza naturale dell'incarico – occorre considerare che il provvedimento di nomina dei rappresentanti di società totalmente partecipate dall'Amministrazione, come nel caso che ci occupa, va qualificato come un atto di alta amministrazione, preordinato a rafforzare la coesione tra l'organo politico e quelli di vertice dell'apparato amministrativo, caratterizzato dall'esercizio di un'ampia discrezionalità e fondato sui presupposti della fiducia e della rappresentatività.

Tali presupposti, in particolare, si legano strettamente al principio di legittima ingerenza pubblica dell'Amministrazione controllante, che nella fattispecie è avvalorato dall'assenza di autonomia tra la società pubblica e l'Amministrazione, alla stregua dell'esistente rapporto di dipendenza funzionale che si traduce in una vera e propria subordinazione gerarchica.

Ora, il Collegio non ignora che anche in riferimento agli atti di alta

amministrazione si è affermata, nella giurisprudenza, l'ammissibilità del sindacato giurisdizionale sulla sussistenza dei presupposti, sulla congruità della motivazione e sul nesso logico di consequenzialità tra presupposti e conclusioni (cfr., da ultimo, TAR Lazio – Roma, sez. I *ter*, 21 marzo 2012, n. 2697).

Ciò posto, va, tuttavia, rilevato:

- che l'Amministrazione comunale ha dato puntuale applicazione alla disciplina predeterminata nella deliberazione del Consiglio comunale n. 3/1993, in cui si è previsto che *“tutte le nomine non in scadenza effettuate dalle precedenti amministrazioni o dal Commissario straordinario sono revocabili entro 180 giorni dalla proclamazione degli eletti nel nuovo consiglio comunale”*, come in effetti è avvenuto.

Una deliberazione, per inciso, già valida ed efficace al tempo ed in occasione della nomina degli odierni ricorrenti, e connotata, con riferimento all'esercizio del potere di revoca, dall'attenuazione dell'obbligo di motivazione in ragione della valorizzazione del vincolo fiduciario che ne aveva ispirato l'adozione;

- che la nomina da parte del Sindaco riflette *“una valutazione del nominato riferita alla sua capacità di rappresentare gli indirizzi di politica amministrativa e gestionale dell'ente”*, dunque può ritenersi informata ad un criterio di rappresentatività coerente con la natura giuridica della società di che trattasi, senza tuttavia pregiudicarsi, nel contempo, l'efficienza e la trasparenza delle procedure di selezione, come si evince dall'esame del bando approvato dall'Amministrazione;

- che in tema di revoca, l'art. 86, comma 2 dello Statuto comunale,

che prevede che *“il Consiglio di amministrazione dura in carica quattro anni. Il Sindaco può disporre la revoca di tutti o di parte dei componenti con provvedimento motivato che contestualmente nomina i nuovi componenti?”* non torna applicabile nel caso di specie: l'obbligo di una puntuale motivazione ivi previsto non si configura, infatti, alla luce della previsione derogatoria sopra richiamata, quando la revoca sia stata adottata dal nuovo Sindaco entro il termine di 180 giorni dall'avvenuta elezione;

- che la continuità amministrativa tra i precedenti amministratori revocati ed i nuovi amministratori nominati è stata garantita dalla previsione che la decorrenza dell'efficacia del provvedimento di revoca coincidesse con l'adozione del provvedimento di nomina e, in ogni caso, entro il 30 settembre 2011 (scadenza puntualmente rispettata, visto che l'avvicendamento risale al 21 settembre 2011).

Il primo motivo è, pertanto, infondato.

Parimenti infondato è il secondo motivo, con cui i ricorrenti hanno dedotto l'assenza di linee generali di indirizzo per la nomina dei consiglieri di amministrazione, ciò determinando, a loro avviso, l'illegittimità della revoca disposta dal Sindaco di Milano.

Come già si è precisato, i cardini della valutazione giuridica vanno individuati nella natura strumentale della società Milano Ristorazione S.p.A. (che, essendo partecipata al 99% dall'Amministrazione, ben può considerarsi un'articolazione amministrativa della stessa), e nella sussistenza di un preciso vincolo fiduciario in capo ai rappresentanti nominati in seno al consiglio di amministrazione della stessa.

In relazione alla tipologia di tali atti di nomina, la Corte Costituzionale ha ribadito, in diverse occasioni, la compatibilità dei provvedimenti di revoca o decadenza di precedenti rappresentanti, disposti in conseguenza del rinnovo dell'organo politico, con il principio costituzionale di buon andamento, e ciò quando, come nel caso di specie, la nomina dei nuovi rappresentanti riguardi organi di vertice e sia fondata sull'*intuitus personae* (cfr., tra le tante, Corte Cost., 16 giugno 2006, n. 233; id., 5 febbraio 2010, n. 34).

Esula, invece, dall'ambito considerato la disciplina degli incarichi dirigenziali – che i ricorrenti hanno sagacemente prospettato come in tutto assimilabile alla fattispecie di causa – , dal momento che per tali figure non assume rilevanza, esclusiva o prevalente, la personale adesione del nominato all'indirizzo di politica amministrativa e gestionale dell'Amministrazione nominante: adesione che, viceversa, costituisce un complemento essenziale del rapporto di rappresentatività dei consiglieri di amministrazione della Milano Ristorazione S.p.A.

Con riferimento, infine, all'unico motivo proposto nel ricorso per motivi aggiunti, con il quale i ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità, per difetto di istruttoria e di motivazione, della procedura di nomina dei nuovi consiglieri di amministrazione, il Collegio rileva che trattasi di censura infondata.

Risulta infatti, per un verso, ampiamente provato, dall'esame dell'ordinanza sindacale n. 68 del 21.9.2011, l'esperimento di procedure di valutazione comparativa dei candidati, e, per l'altro,

L'affermato possesso, in capo ai ricorrenti, di titoli astrattamente idonei alla nomina non può inficiare la legittimità della nomina dei nuovi amministratori.

In conclusione, il ricorso va respinto, nei sensi espressi in motivazione.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno quantificate in €. 3.500,00, oltre accessori, che i ricorrenti dovranno corrispondere al Comune di Milano, oltre ad accessori di legge.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio, nella misura di €. 3.500,00, oltre accessori, in favore del Comune di Milano.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Raffaello Gisondi, Primo Referendario

Angelo Fanizza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/05/2012

IL SEGRETARIO

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