



**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 il Veneto**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 68 del 2013, proposto da:  
Michele Croce, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Garofalo, con domicilio  
eletto presso Luigi Garofalo in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

***contro***

Comune di Verona, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Sala, Franco  
Zambelli, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via  
Cavallotti, 22; Azienda Gestione Edifici Comunali del Comune di Verona (Agec),  
rappresentato e difeso dagli avv. Guido Barzazi, Massimiliano Brugnoli, Francesca  
Tagliaferro, Federica Battesini, con domicilio eletto presso Guido Barzazi in  
Mestre-Venezia, via Torino, 186;

***nei confronti di***

Giuseppe Lovati Cottini, rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Sartori, Luigi  
Biondaro, Alessandra Rigobello, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in  
Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

***per l'annullamento***

amministratori: revoca del presidente del consiglio di amministrazione dell'agec -  
surrogazione di un componente revocato

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Verona e di Azienda Gestione  
Edifici Comunali del Comune di Verona (Agec) e di Giuseppe Lovati Cottini;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2013 il dott. Silvia Coppari e  
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. L'Avv. M. Croce, odierno ricorrente, fu nominato, con decreto del 12 luglio 2012, n. 224, dal Sindaco di Verona quale Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Gestione Edifici Comunali del Comune di Verona (AGEC), un'azienda speciale dotata di personalità giuridica – preposta alla gestione del patrimonio immobiliare, dei servizi cimiteriali, dei servizi farmaceutici e di ristorazione di competenza comunale –, soggetta alla vigilanza e all'indirizzo comunale.

1.2. A distanza di breve tempo (segnatamente nel mese di settembre 2012) a seguito di una segnalazione anonima, veniva riportata da un quotidiano locale (il "Corriere di Verona") una notizia – dal tenore "AGEC, mobili e tappeti nuovi. Bufera sul Presidente Croce" – che faceva riferimento a una presunta spesa sproporzionata sostenuta da AGEK per il rifacimento degli uffici del Presidente e della sua segreteria, con conseguente sperpero di denaro pubblico.

1.3. In data 13.9.2012, il Consiglio di Amministrazione, al fine di verificare l'entità, l'urgenza, e la congruità dei lavori svolti, affidava ad un soggetto esterno all'AGEC

(ing. L. Ortolani) l'incarico di "eseguire un collaudo tecnico amministrativo dei lavori e delle forniture" in questione. In data 2.10.2012 l'incaricato, a conclusione delle verifiche affidate, trasmetteva apposita relazione dalla quale emergeva che "eccetto il risanamento dei serramenti, nessuna delle lavorazioni eseguite consegue da condizioni di pericolo o da situazioni di urgenza", trattandosi di "normali interventi di manutenzione e miglioria da realizzarsi, di norma, solo quando le condizioni economiche dell'Azienda lo consentono".

1.4. L'ammontare del costo dei lavori, inizialmente previsto per circa 48.000,00 euro, era stato infine pari a circa 34.000,00 euro.

5. In seguito, nel Consiglio di Amministrazione dell'11 ottobre 2012, veniva approvata la mozione secondo cui le spese per i lavori e le forniture non qualificati come urgenti e improcrastinabili, quindi fatta salva la manutenzione degli infissi e il restauro e posa di quadri in comodato, sarebbero state da imputarsi al Presidente, il quale avrebbe dovuto provvedere al pagamento delle stesse entro 30 giorni.

1.5. Il 17 ottobre 2012, la Giunta Comunale si associava a tale mozione e, con nota del giorno successivo (18.10.12), l'Assessore alle Aziende e Enti Partecipati del Comune di Verona comunicava al Presidente AGECE la richiesta di pagamento delle spese in questione fissando il termine del 5 novembre 2012, al fine di "non compromettere gravemente il rapporto fiduciario instauratosi con l'incarico" conferitogli.

1.6. In risposta, il Presidente faceva pervenire al Sindaco di Verona, in data 5 novembre 2012, una nota con cui rendeva noto di aver presentato (in data 24 ottobre 2012) un esposto alla Procura Regionale presso la Corte dei Conti affinché valutasse la vicenda, manifestando l'impegno a rinunciare alla presidenza di AGECE, facendosi carico personalmente dell'eventuale rifusione del danno erariale, "qualora l'organo giudiziario dovesse ravvisare irregolarità" ad egli imputabili.

1.7. Con decreto del 6.11.2012, il Sindaco di Verona, in forza del disposto di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, disponeva la revoca del Presidente in questione rilevando che “il non aver ottemperato all'indicazione della Giunta di provvedere personalmente al pagamento della spesa apparsa assolutamente inopportuna ha creato sconcerto nell'opinione pubblica e grave disfunzione all'interno dell'azienda pregiudicando il rapporto con gli altri componenti del CdA e il funzionamento dell'Azienda” e che “la considerevole spesa di arredamento e sistemazione del proprio ufficio in un momento di crisi della finanza pubblica, costituisce atto gravemente inopportuno e tale da far venir meno il rapporto di fiducia”

2. Contro tale provvedimento e contro quello successivamente adottato (cfr. decreto del 28 novembre 2012, n. 395) di nomina del nuovo Presidente dell'AGEC, (avv. G. L. Cottini), è stato proposto l'odierno gravame che si articola in cinque distinti motivi di ricorso così sintetizzabili.

2.1. Con i primi due motivi si deduce la violazione degli artt. 50 e 114, d.lgs. n. 267/2000, degli artt. 26 e 68 dello Statuto del Comune di Verona, dell'art. 7 dello Statuto di AGECE e dell'art. 3, della legge n. 241/1990; nonché eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare per omessa istruttoria, illogicità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà e insufficiente motivazione.

2.2. Il Sindaco di Verona, infatti, si sarebbe limitato a dare atto della rottura del rapporto di fiducia che aveva condotto alla sua nomina, esercitando il potere di revoca senza rispettare né i presupposti previsti dall'art. 50, comma 8, del d.lgs. 267/2000 (che riconosce al Sindaco, il potere di nominare, designare e revocare i rappresentanti dell'ente locale presso l'azienda speciale, “sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio”), né quelli ulteriormente indicati dall'art. 26, comma 2, dello Statuto, a mente del quale “il Sindaco procede alla nomina, designazione revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché a tutte le nomine, designazioni e revoche di pertinenza del Comune, non riservate

espressamente al Consiglio, secondo gli indirizzi approvati dal Consiglio Comunale e dandone motivata comunicazione allo stesso”. In particolare, secondo l’art. 7 degli “indirizzi generali per la disciplina delle designazioni, nomine e revoche dei rappresentanti del Comune in enti, aziende ecc.”, approvati dal Consiglio Comunale di Verona con deliberazione di data 20 luglio 1994, n. 7, il potere di revoca potrebbe essere esercitato solo nei casi di “gravi motivi di incompatibilità”, di “grave e pregiudizievole incoerenza con la carica ricoperta” e di “contrasto con gli indirizzi programmatori del Consiglio Comunale”.

2.3. Orbene il comportamento tenuto dal ricorrente non integrerebbe alcuna delle ipotesi previste come cause tipiche di revoca, non potendosi affermare che esso si ponga in contrasto con alcuno degli indirizzi programmatori del Consiglio comunale, ovvero che vengano in rilievo “gravi motivi di incompatibilità”.

2.4. Conseguentemente il potere di revoca sfociato nel provvedimento impugnato sarebbe stato illegittimamente esercitato sulla base di una mera e unilaterale valutazione “circa la bontà della relazione intrattenuta con l’odierno ricorrente”, anziché nel rispetto delle indicazioni espresse dal Consiglio Comunale e, comunque, mediante un provvedimento congruamente motivato.

2.5. Con il terzo motivo si deduce – in via subordinata alla considerazione della condotta in concreto tenuta dal Presidente Croce quale giusto motivo di revoca – l’illegittimità del decreto impugnato per l’omessa osservanza dell’*iter* procedimentale prescritto dall’art. 68 dello Statuto del Comune di Verona il quale, prevedendo che le proposte di revoca “possono essere presentate al Consiglio Comunale anche nei casi di contrasto con gli indirizzi assegnati all’azienda e nel caso in cui, reiteratamente e senza giustificazioni, non vengano raggiunti gli obiettivi fissati dall’Amministrazione comunale”, imporrebbe di devolvere preliminarmente la proposta di revoca alla valutazione consiliare, che, invece, nel caso di specie sarebbe stata totalmente omessa.

2.6. Con il quarto motivo il ricorrente contesta, in ogni caso, la fondatezza in fatto di una serie di presupposti sui quali si regge la revoca, da un lato, precisando che il costo complessivo dei lavori e delle forniture in esame, pari a 27.939,78 euro, I.V.A esclusa, sarebbe stato definito dal Direttore Generale di AGECC, oltre che “congruo”, anche “conveniente”, vista la qualità dei materiali utilizzati, dall’altro, contestando la veridicità che l’azienda speciale versasse in una “difficile situazione finanziaria”. Il ricorrente deduce inoltre l’abnormità della richiesta dell’Amministrazione locale e ciò non solo perché intaccherebbe “l’ambito riservato all’autonomia privata e gestionale dell’ente strumentale, in assenza di un’apposita disposizione che attribuisca al Comune (...) la competenza a valutare nel merito le determinazioni adottate dall’azienda”; ma soprattutto perché avrebbe intimato al Presidente il pagamento, di tasca propria, di spese che erano state sostenute per lavori di cui l’azienda si era effettivamente avvantaggiata.

2.7. Con il quinto motivo di ricorso, si deduce l’illegittimità della revoca anche per omesso rispetto degli artt. 7 ss. della l. n. 241 del 1990, poiché non sarebbe stato rispettato l’obbligo di comunicazione dell’avvio del procedimento, né indicato il responsabile del procedimento, così come l’ufficio in cui poter prendere visione degli atti.

3. Con il medesimo gravame il ricorrente chiede, oltre alla reintegrazione nella carica di Presidente dell’azienda speciale, il risarcimento, per equivalente, dei pregiudizi sofferti sotto il profilo dell’immagine e dell’onorabilità professionale da quantificarsi in una somma “non inferiore a 50.000 euro”.

4. Si è costituita in giudizio l’Amministrazione comunale chiedendo la reiezione del ricorso in quanto infondato sotto tutti i profili.

4.1. Innanzitutto l’Amministrazione evidenzia come debba ritenersi sufficiente a giustificare il provvedimento di revoca il venir meno del rapporto fiduciario, disponendo il Sindaco di un’ampia discrezionalità in merito.

4.2. Il provvedimento impugnato non si limiterebbe invero a dare atto in maniera generica della compromissione del rapporto fiduciario ma darebbe conto in maniera puntuale degli specifici comportamenti tenuti dal ricorrente che ne avrebbero giustificato la rottura.

4.3. Peraltro le ragioni della revoca risulterebbero del tutto conformi agli indirizzi deliberati dal Consiglio Comunale con la deliberazione n. 7 del 1994, posto che dalle relazioni redatte per conto dell'Amministrazione comunale sulla entità e necessità dei lavori svolti sarebbe inconfutabilmente emerso che si sarebbe trattato di lavori, oltre che costosi, anche non urgenti né indifferibili.

Il comportamento del ricorrente avrebbe inoltre provocato un clima precario e conflittuale all'interno dell'azienda, compromettendo sia l'ordinario funzionamento dei servizi erogati dall'AGEC, sia la realizzazione degli obiettivi strategici a questa assegnati.

4.4. Quanto al terzo motivo di ricorso, si evidenzia in particolare che l'art. 68 dello Statuto del Comune attribuirebbe esclusivamente “una mera facoltà di presentare le proposte di revoca al Consiglio Comunale” e non un obbligo di presentazione. Infatti una norma statutaria che imponesse un siffatto obbligo si porrebbe in contrasto con “la sopravvenuta previsione legislativa” (di cui all'art. 50, comma 8, TUEL), dovendosi pertanto ritenersi abrogata dall'entrata in vigore della nuova disciplina.

4.5. La valutazione di inopportunità e sproporzione delle spese effettuate risulterebbe inoltre del tutto giustificata e condivisa dai consiglieri di amministrazione della stessa AGEC.

4.6. Infine l'*iter* procedimentale osservato per l'adozione della revoca risulterebbe ritualmente preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento del 18.10.2012 (con la quale si intimava il pagamento delle spese entro il 5 novembre) consentendo così all'interessato di svolgere le opportune controdeduzioni.

Peraltro, l'eventuale vizio di mancata comunicazioni di avvio non potrebbe determinare l'illegittimità del provvedimento poiché sarebbe stata in ogni caso garantita la partecipazione del privato al procedimento.

5. Si è costituito in giudizio anche il controinteressato, chiedendo del pari che il ricorso venga rigettato.

6. In vista dell'udienza le parti hanno depositato memorie difensive e di replica e all'udienza del 23 maggio 2013, dopo rituale discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è fondato nei limiti di quanto di seguito osservato.

7.1. L'atto di revoca impugnato è motivato per il «venir meno» del «rapporto di fiducia con l'ente di cui il nominato risulta espressione», considerato che «il non aver ottemperato all'indicazione della giunta di provvedere personalmente al pagamento di una spesa apparsa assolutamente inopportuna ha creato sconcerto nell'opinione pubblica e grave disfunzione all'interno dell'azienda pregiudicando il rapporto con gli altri componenti del CdA e il funzionamento dell'Azienda» medesima e «ribadito che la considerevole spesa di arredamento e sistemazione del proprio ufficio in un momento di crisi della finanza pubblica, costituisce atto gravemente inopportuno e tale da far venir meno il rapporto di fiducia».

7.2. Al riguardo, il Collegio osserva che la nomina a Presidente AGECE riveste senz'altro carattere fiduciario, esprimendo un giudizio di affidabilità sulla capacità del nominato di rappresentare gli indirizzi dell'ente che lo ha designato, orientando l'azione dell'organismo nel quale si trova ad operare in modo conforme agli interessi di chi abbia conferito l'incarico (cfr. *ex multis*, CdS n. 7024 del 2009).

7.3. Conseguentemente, deve ritenersi che una revoca giustificata sulla base del venir meno, in corso di mandato, da una oggettiva compressione del nesso fiduciario, costituisca, in astratto, una legittima causa di rimozione del designato in



conformità a quanto questo Tribunale ha già avuto modo di affermare con sentenza n. 690 del 2011.

7.4. Tuttavia, da un lato, tale ragione deve risultare da una motivazione che dia congruamente atto delle circostanze oggettive che hanno dato luogo ad una siffatta rottura, dall'altro, deve rispettare l'*iter* procedurale previsto dalla legge dalle altre fonti applicabili al caso di specie e i principi di garanzia ad esso connessi.

7.5. Orbene, sotto quest'ultimo profilo, deve rilevarsi che l'*iter* procedimentale osservato risulta affetto da una pluralità di vizi.

7.6. Non può invero dubitarsi che l'intero procedimento culminato con il provvedimento impugnato risulti lesivo del diritto di partecipazione e dei conseguenti diritti di prendere visione degli atti e di presentare memorie e documenti pertinenti all'oggetto del procedimento del destinatario dell'atto di revoca.

7.7. Deve infatti ritenersi che la nota del 18.10.2012 dell' Assessore alle Aziende ed Enti Partecipati del 18 ottobre 2012 – con la quale si invitava il Presidente dell'ente a pagare “entro il prossimo 5 novembre, tutte le spese relative alla sistemazione dell'ufficio di presidenza, fatte salve quelle qualificate come urgenti e indifferibili nella relazione a firma dell'ing. Ortolani, e relative alla manutenzione degli infissi ed al restauro dei quadri” – sia del tutto sprovvista degli elementi essenziali caratterizzanti una valida ed idonea “comunicazione di avvio del procedimento di revoca”, poiché priva sia dell'indicazione della specifica ragione di revoca, sia dell'invito a presentare eventuale proprie osservazioni e/o controdeduzioni in merito.

7.8. La circostanza che il ricorrente abbia trasmesso alcune considerazioni sulla vicenda al Sindaco in risposta alla suddetta nota non è infatti capace di superare tale *vulnus*, né a far ritenere che sia stata assicurata in concreto l'effettiva partecipazione del destinatario del provvedimento, poiché con essa l'interessato si

è limitato a rispondere ad un invito specifico di pagamento, senza che fosse minimamente prospettata né la conseguenza dell'eventuale mancato adempimento né, soprattutto, le ulteriori circostanze, contemplate invero nell'atto di rimozione, dedotte a comprova della specifica situazione di conflittualità e di pregiudizio per il funzionamento dell'organo. Circostanze assolutamente di rilievo proprio per la loro intrinseca capacità di vulnerare il rapporto di fiducia in esame e consistenti precisamente: a) nel non aver provveduto nei termini alla convocazione urgente del CdA per affrontare le questioni relative alla sistemazione dell'ufficio di presidenza; b) nel venir meno del riconoscimento delle funzioni di garanzia del ruolo presidenziale; c) nell'essersi instaurato un clima di timore tale da non consentire lo svolgimento del "normale lavoro".

Deve pertanto ritenersi che un'effettiva partecipazione al procedimento da parte dell'interessato potesse apportare un contributo significativo per le valutazioni stesse della P.A., in funzione del rispetto dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa.

7.9. A ciò deve aggiungersi che, fermo rimanendo che il potere di revoca è, per legge (cfr. art. 50, comma 8, TUEL), riservato al Sindaco, l'adozione del relativo provvedimento non è stata preceduta dalla necessaria previa presentazione della relativa proposta dinanzi al Consiglio Comunale, così come previsto dell'art. 68 dello Statuto del Comune di Verona.

8. Tale disposizione, infatti, stabilisce che, quanto alla revoca degli amministratori delle Aziende speciali, «le relative proposte motivate *possono* essere presentate al consiglio comunale *anche* nei casi di contrasto con gli indirizzi assegnati all'azienda e nel caso in cui, reiteratamente senza giustificazioni, non vengano raggiunti gli obiettivi fissati dall'amministrazione comunale», con ciò evidentemente riconoscendo come sempre necessaria la predetta "presentazione" della proposta motivata al Consiglio comunale. Né può ritenersi che un tale passaggio

procedurale dinanzi al Consiglio comunale, trattandosi di mera “presentazione”, si ponga in antinomia con la disciplina di rango legislativo di cui all’art. 50, comma 8, T.U.E.L., costituendone un’integrazione che non priva il Sindaco del potere in questione.

9. Per queste ragioni il provvedimento impugnato è da considerare viziato nel suo *iter* procedimentale di formazione a motivo della violazione sia degli artt. 7 e ss. della legge n. 241 del 1990, sia dell’art. 68 dello Statuto comunale nella parte in cui impone la previa presentazione delle proposte di revoca al Consiglio comunale.

10. Quanto alla domanda risarcitoria, essa deve essere respinta dal momento che il ricorso risulta fondato con riguardo all’*iter* procedimentale osservato, in ordine al quale non risulta provato alcun specifico profilo di danno.

9. Dall’annullamento dell’atto di revoca, quale atto presupposto del successivo atto di nomina del nuovo Presidente dell’AGEC, parimenti impugnato, consegue necessariamente l’annullamento anche di quest’ultimo.

10. Considerata la natura della controversia oggetto di giudizio e, soprattutto, tenuto conto dell’esito di parziale accoglimento dei motivi di ricorso sollevati, ricorrono giusti motivi per disporre l’integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi di quanto in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento di revoca impugnato e il successivo atto di nomina del nuovo Presidente dell’AGEC.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2013 con l’intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Silvia Coppari, Referendario, Estensore

Roberto Vitanza, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/06/2013

IL SEGRETARIO

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