



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 30 agosto 2023

**NUMERO AFFARE 01369/2022**

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto, con presentazione diretta, ex art. 11 d.P.R. n. 1199/1971, dai signori Luca Santarelli, Margherita Angeletti, Rodolfo Piazzai, Gennaro Campanile, Enrico Pergolesi, Lorenzo Beccaceci, contro la Regione Marche e il Comune di Senigallia per l'annullamento della delibera n. 169/2022 concernente la nomina del commissario straordinario per la gestione temporanea dell'ente Fondazione città di Senigallia;

### LA SEZIONE

Vista la nota del 25 novembre 2022 con la quale la Presidenza del Consiglio ha chiesto la relazione al Ministero dell'Interno sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antonella De Miro;

Premesso:

1.-Con il presente ricorso i ricorrenti impugnano:

-la deliberazione della Giunta Regionale della Regione Marche n. 169 del 28 febbraio 22 avente ad oggetto "art. 25 codice civile - art. 5 dPR n. 361/2000. Fondazione "Città di

Senigallia -Residenza protetta per anziani. Nomina del Commissario Straordinario", compreso il "documento istruttorio" allegato;

- per quanto occorrer possa, quale atto presupposto, la deliberazione del Comune di Senigallia n. 101 del 8 novembre 2021 "Fondazione Città di Senigallia -Trasmissione atti e documenti alla regione Marche e richiesta nomina commissario per la gestione temporanea dell'azienda - ex art. 20, comma 1, legge regionale 26 febbraio 2008, n. 5 - atto di indirizzo".

2.-Gli interessati, un consigliere regionale, Luca Santarelli del gruppo Rinasci Marche, e cinque consiglieri comunali, dichiarano di agire sia come rappresentanti istituzionali della Regione Marche e del Comune di Senigallia che in proprio, uti cives, vista e considerata la rilevanza sociale della Fondazione Città di Senigallia nella comunità in cui risiedono e di cui fanno parte.

3.-I predetti riferiscono che:

-La Fondazione Città di Senigallia è un ente con finalità pubbliche che ha come scopo istituzionale quello di fornire interventi di carattere socio-assistenziale prevalentemente dedicati a persone anziane e/o con ridotta autosufficienza fisica. Si tratta di una persona giuridica di diritto privato costituita per trasformazione, ai sensi dell'art. 4 comma 3 della l.r. n. 5/2008, dell'I.P.A.B. Casa Protetta per Anziani (art. 1 dello Statuto).

-Il Consiglio di Amministrazione è nominato dal Consiglio Comunale di Senigallia ed è composto da cinque membri che eleggono tra loro il Presidente.

-Successivamente alla nomina del Consiglio di Amministrazione, in data 18 febbraio 2021, e avvenuta l'elezione a Presidente dell'odierno controinteressato e Commissario straordinario, dopo pochi mesi di attività il c.d.a. si dimetteva in blocco con comunicazione del 31 agosto 2021.

- A seguito di tali dimissioni il Sindaco di Senigallia e il Presidente del Consiglio Comunale indirizzavano al c.d.a dimissionario una nota con cui lo si invitava a rimanere in carica per l'ordinaria amministrazione/gestione e a fornire "una relazione dettagliata e documentata sullo stato patrimoniale, economico, finanziario, organizzativo, gestionale e sanitario della Fondazione".

- In data 1 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio Comunale sollecitava la trasmissione di tale documento.

- Quindi, perveniva dal c.d.a. dimissionario una relazione datata 15 ottobre 2021 a firma del presidente, odierno controinteressato e Commissario straordinario, avente ad oggetto "2° REPORT FONDAZIONE "CITTA' DI SENIGALLIA", nella quale si dichiara la sussistenza di uno: *"stato di crisi per cui non è più procrastinabile l'opportunità di valutare se proseguire o meno su una gestione tramite una normale gestione di un c.d.a. nominato dal Consiglio Comunale. Necessita un intervento radicale, che coinvolga tutti gli Enti coinvolti in ogni tematica sopra descritta, con un preciso mandato a ristrutturare l'Ente"* .

-Con deliberazione n. 101 del giorno 8 novembre 2021, il Consiglio Comunale di Senigallia chiedeva agli organi di governo del Comune di trasmettere la citata relazione, unitamente ai relativi allegati, agli organi competenti della Regione Marche, perché provvedesse a nominare un Commissario ad acta, ovvero un Commissario per la gestione temporanea dell'azienda, ex art. 20, comma 1, legge regionale 26 febbraio 2008, n. 5, e successive modificazioni ed integrazioni, e, se del caso, a chiedere una verifica ispettiva presso la medesima Fondazione al fine di verificarne la regolarità dell'amministrazione.

-la Giunta Regionale delle Marche, con provvedimento n. 169 del 28 febbraio 2022, oggetto del presente ricorso, ha deliberato *"di sciogliere il Consiglio di Amministrazione della Fondazione "Città di Senigallia" eletto in data 18 febbraio 2021"*, nonché *"di nominare ai sensi del combinato disposto dell'articolo 25 c.c., dell'art. 5 del DPR 361/2000 e dell'art. 20 co. 1 della L.R. n. 5 del 26 febbraio 2008, l'avv. Corrado Canafoglia quale Commissario Straordinario della Fondazione Città di Senigallia..."* e *" di stabilire che la nomina decorrerà dalla data di accettazione dell'incarico, che avrà una durata massima di 12 mesi ...di riconoscere al Commissario Straordinario un congruo compenso mensile pari ad € 1.400,00 oltre Iva e altri oneri se dovuti, a carico della Fondazione"*.

- Il Consiglio regionale respingeva la mozione presentata da 8 consiglieri concernente la revoca della delibera citata.

4.-I ricorrenti deducono plurimi profili di illegittimità e in particolare:

violazione dell'art. 20, comma 1, l.r. Marche n. 5/2008 e dell'art. 25, comma 1, del codice civile; eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e errata interpretazione ed applicazione del combinato disposto dell'art. 20, comma 1, l.r. Marche n. 5/2008 e dell'art. 25, comma 1, del codice civile; eccesso di potere per difetto di istruttoria e per -violazione dei canoni

costituzionalmente garantiti del buon andamento e dell'imparzialità di cui all'art.97 Cost.; eccesso di potere per sviamento di potere e per violazione dell'art. 25 dello Statuto della Fondazione; eccesso di potere per errata interpretazione ed applicazione dell'art. 9 dello Statuto della Fondazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione.

A giudizio dei ricorrenti la Regione Marche avrebbe potuto sciogliere il c.d.a. della Fondazione solo “in flagranza di violazione” e non altrimenti, e la nomina del Commissario Straordinario sarebbe illegittima in quanto prevista dalla legge soltanto nella ipotesi in cui gli amministratori in carica non agiscano in conformità A) allo Statuto B) allo scopo C) alla legge.

Parte ricorrente censura, altresì, la nomina di un commissario nella persona del presidente del c.d.a. dimissionario che aveva già palesato l'impossibilità propria e del c.d.a. ad adottare gli atti necessari a superare la situazione di impasse.

Con il quarto motivo di ricorso censura l'attribuzione di un compenso al commissario, non essendo stato tenuto conto della volontà espressa dall'allora Presidente, e oggi Commissario Straordinario, e dal c.d.a. di rinunciare al gettone di presenza, e nonostante la situazione di criticità economico – finanziaria della Fondazione.

Infine, con il quinto ed ultimo motivo di ricorso parte ricorrente censura la Regione Marche perché, anziché nominare il commissario straordinario, avrebbe dovuto chiedere al comune di Senigallia di nominare un nuovo consiglio di amministrazione il che non ha fatto spogliandosi dei propri poteri.

5.-Il Collegio osserva che in atti non è presente la relazione dell'Amministrazione. Tuttavia, la relazione depositata della Regione Marche consente alla Sezione di esprimere il proprio parere interlocutorio sulla istanza di sospensione.

6.- In particolare, la Regione eccepisce il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo a conoscere della presente controversia e la conseguente inammissibilità del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 7 comma 8 cpa.

Eccepisce, altresì, il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti all'impugnazione delle delibere gravate per l'inesistenza in capo a ciascuno di essi di alcuna lesione del diritto all'ufficio.

7.-Nel merito, la Regione Marche, nel confutare le censure di parte ricorrente, precisa e chiarisce che:

- lo scioglimento del c.d.a. non ha carattere sanzionatorio e il controllo della Regione ai sensi dell'art. 25 del c.c. è un controllo di mera legittimità, non potendo estendersi a valutare l'opportunità delle scelte operate in passato; lo stesso è finalisticamente orientato alla tutela della Fondazione e degli scopi di interesse pubblico per i quali essa opera, oltre che alla tutela del suo patrimonio;
- era necessario un intervento straordinario per ripristinare una situazione di regolare funzionamento della Fondazione, tramite un risanamento che richiedeva un intervento radicale ma sempre legittimo, tenuto conto che sia dal report del 15 ottobre 2021, redatto dal c.d.a. dimissionario e corredato di 39 documenti, che dalla relazione illustrativa alla proposta di deliberazione comunale impugnata risultavano “ dati, informazioni e notizie, che fanno emergere un quadro economico-finanziario, organizzativo e patrimoniale critico e preoccupante”;
- ai sensi dell'art. 25 c.c. l'ente può sciogliere il c.d.a. e nominare un commissario straordinario, “sostituendo” gli amministratori dimissionari con un amministratore straordinario in considerazione del fatto che, alla luce delle criticità emerse, non potevano attuarsi le disposizioni contenute nello statuto della fondazione;
- il quadro economico finanziario, organizzativo e patrimoniale della Fondazione era così critico e preoccupante che non poteva essere superato proseguendo con le stesse normali modalità di funzionamento di un consiglio di amministrazione (ovvero la necessità di rispettare le maggioranze, gli appesantimenti organizzativi derivanti dalla collegialità, le maggiori lentezze nel prendere decisioni efficienti ecc.);
- la procedura di commissariamento temporaneo rappresenta “un mero rimedio a fronte di una condizione di grave e perdurante disfunzione della Fondazione. L'urgenza di intervenire con la presente nomina è giustificata anche dalla necessità di evitare che dal vuoto gestionale possano prodursi ulteriori pregiudizi al patrimonio dell'ente;
- sussiste una profonda diversità sostanziale e funzionale fra il Consiglio di Amministrazione che era un organo di gestione ordinaria nominato dal Consiglio comunale di Senigallia e il Commissario straordinario di nomina regionale, dotato di poteri ampi ed incisivi e con un mandato preciso di carattere gestionale: la durata di detto mandato, ovvero massimo per 12 mesi, è funzionale a creare le condizioni per garantire, entro la data di scadenza dell'incarico, la ricostituzione del Consiglio di Amministrazione, secondo le modalità dello Statuto della Fondazione;

- l'unico organo titolato per statuto alla nomina di un consiglio di amministrazione è il Consiglio comunale il quale, invece, con apposita delibera, ha formalizzato presupposti e ragioni giuridiche per le quali ha ritenuto opportuno di invocare l'intervento regionale;

- la Giunta regionale, nel legittimo esercizio del potere di controllo attribuitole dalla legge, ha ritenuto di intervenire con un organo straordinario per porre rimedio alla grave crisi della Fondazione segnalata dal comune.

8.-La sezione prende atto che in data di ieri è pervenuta memoria del commissario straordinario che sottolinea l'assenza del *periculum in mora* e anzi fa presente che, qualora intervenisse un provvedimento cautelare di accoglimento della istanza sospensiva, la Fondazione si troverebbe senza una attività di gestione, con grave nocumento per l'ente.

Considerato:

1.-Il provvedimento contestato è stato adottato sulla base dell'art.25 del codice civile secondo cui:

*“L'autorità governativa esercita il controllo e la vigilanza sull'amministrazione delle fondazioni; provvede alla nomina e alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi; annulla, sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume [23 co. 4]; può sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto o dello scopo della fondazione o della legge. “*

Ad integrazione e modifica, l'art. 5 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 dispone che *"Le funzioni amministrative già attribuite all'autorità governativa dalle norme del capo II, titolo II, libro I del codice civile, sono esercitate dalle prefetture ovvero dalle regioni o dalle province autonome competenti"*.

2.-Dalle articolate argomentazioni della Regione Marche si ricava che l'atto impugnato è stato adottato per far fronte alla grave situazione economico - finanziaria della Fondazione ed è stato sollecitato dallo stesso comune di Senigallia.

3.-Da quanto sopra precede, riservata al merito ogni decisione sulle eccezioni sollevate dalla Regione Marche, la Sezione ritiene che non sussistano le condizioni per accogliere l'istanza cautelare, tenuto conto che le argomentazioni della Regione resistono alle censure di parte ricorrente, fatti salvi i dovuti approfondimenti nel merito.

4.-Per l'esame nel merito del ricorso, la Sezione dispone che l'Amministrazione trasmetta, entro 60 giorni dalla comunicazione del presente parere, la propria relazione, avendo cura di controdedurre debitamente ad ogni censura sollevata in ricorso da parte ricorrente.

P.Q.M.

Esprime il parere che l'istanza cautelare vada respinta con riserva di decidere nel merito una volta adempiuto il disposto incombente istruttorio.

L'ESTENSORE  
Antonella De Miro

IL PRESIDENTE F/F  
Francesco Mele

IL SEGRETARIO  
Elisabetta Argiolas