



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 9 marzo 2016

NUMERO AFFARE 01239/2015

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dal sig. Francesco Bianco, nella qualità di sindaco di Torraca, per l'annullamento, previa sospensione, del decreto regionale della Regione Campania n. 20 del 10 novembre 2014, avente ad oggetto "Approvazione modifica dello Statuto (art. 2 D.P.R. 361/2000, D.P.G.R. 619/ 2003) della **Fondazione Rosa Lia** con sede in Torraca Località Retara (SA) riconosciuta persona giuridica con D.D. N. 353 del 21.1.1988", nonché per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio inizialmente tenuto dalla Regione Campania sull'istanza di annullamento, ai sensi dell'art. 25 del codice civile, della deliberazione adottata dal Consiglio d'amministrazione della **fondazione** il 29 maggio 2014, e motivi aggiunti per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento 13 maggio 2015 prot. n. 2015 0331055, notificato al Comune di Torraca il 22 maggio 2015, con la Regione Campania ha ritenuto di non accogliere l'istanza del 29 maggio 2014.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota 10 luglio 2015 prot. 12351 e pervenuta il 21 luglio 2015, con la quale il ministero dell'interno, dipartimento per gli affari interni e territoriali, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso;

visto il ricorso, notificato dal difensore del ricorrente a mezzo del servizio postale alla **fondazione Rosa Lia**, alla Regione Campania e al ministero il 2 e 3 aprile 2015 (data di spedizione: l'1 aprile 2015);

viste le controdeduzioni della **fondazione Rosa Lia** e del signor Daniele Filizola;

visto l'atto di motivi aggiunti, notificato a mezzo del servizio postale il 18 settembre 2015 (data di spedizione);

vista la propria ordinanza istruttoria adottata nell'adunanza del 9 settembre 2015;

vista la relazione ministeriale definitiva, pervenuta l'11 febbraio 2016;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Bellomo.

Premesso:

La **fondazione Rosa Lia**, vigilata dalla Regione Campania, è stata costituita nel 1985 dal sig. Arturo **Rosa** in memoria della madre, con lo scopo di garantire l'assistenza socio-sanitaria a persone anziane bisognose, proteggere l'infanzia abbandonata o priva d'assistenza, nonché promuovere lo sviluppo della cultura negli strati meno elevati della popolazione.

Con deliberazione del Consiglio comunale 18 ottobre 1984 n. 51 il Comune di Torraca ha messo a disposizione del sig. **Rosa** il terreno comunale civico particella n. 185, foglio 10, su cui è stata successivamente realizzata la casa di riposo per anziani.

Lo statuto originario della **Fondazione** stabiliva che la stessa fosse retta da un Consiglio d'amministrazione costituito da cinque membri e, precisamente:

- il fondatore, sig. Arturo **Rosa**, e dopo la sua morte le persone designate ai sensi dell'articolo 6 dello stesso statuto;
- il sindaco del Comune di Torraca;
- un religioso designato dal vescovo della diocesi di Policastro Bussentino;
- un funzionario della Regione Campania designato dal presidente della giunta

regionale;

- un funzionario del ministero dell'interno designato dal prefetto di Salerno.

Il richiamato articolo 6 prevedeva che «il Consiglio di Amministrazione elegge nel proprio seno il Presidente che dura in carica cinque anni e può essere confermato. La carica di Presidente spetterà di diritto, vita sua durante, al fondatore Sig. **Rosa** Arturo. È in sua facoltà designare la persona che dopo la di lui morte dovrà succedergli vita natural durante; analoga facoltà di designare il proprio successore, vita natural durante, viene riservata a colui che sarà succeduto al fondatore per designazione del medesimo».

Il 29 maggio 2014 il sig. Daniele Filizola, pur non rivestendo più le funzioni di sindaco del Comune di Torraca, svolte fino al 2010, ha convocato il Consiglio d'amministrazione alla presenza di soli tre membri, ossia egli stesso, nella qualità di presidente, don Salvatore Di Palma e l'avv. Maria Pia Spinelli. Erano assenti il funzionario della Regione Campania, il funzionario del ministero dell'interno designato dal Prefetto, il sindaco in carica. Tanto il sindaco, odierno ricorrente, quanto la prefettura di Salerno dichiarano di non aver ricevuto nessuna convocazione.

Nel corso della riunione si è proceduto a deliberare una modifica degli articoli 5 e 6 dello statuto del 1985.

La nuova formulazione dell'art. 5 prevede: «Il Consiglio di Amministrazione è composto da un numero minimo di tre ad un numero massimo di cinque membri, e precisamente:

- da uno degli eredi del Fondatore sino al quinto grado, sia in linea retta che in linea collaterale, scelto dal Presidente pro - tempore della **Fondazione**uscente;

- da un religioso designato dal Vescovo pro - tempore della Diocesi di Teggiano - Policastro;

- da un funzionario della Regione Campania nominato dal Presidente della Giunta Regionale della Campania;

- da due membri nominati dal Consiglio di Amministrazione uscente tra i soggetti in possesso di specifiche competenze in materia economico-giuridica o sanitarie».

Tale modifica dello statuto, che comporta l'estromissione dal Consiglio d'amministrazione del sindaco di Torraca e del funzionario del ministero, è stata approvata dalla Regione Campania con l'impugnato decreto dirigenziale 10 novembre 2014 n. 20, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania 9 dicembre 2014 n. 83.

Già prima, ossia in data 7 giugno 2014, si era riunito nuovamente il Consiglio d'amministrazione della **fondazione** nelle persone del dr. Daniele Filizola, di don Salvatore Di Palma e dell'avv. Maria Pia Spinelli. In tale riunione si era proceduto ad adeguare la composizione del Consiglio d'amministrazione alle nuove norme statutarie con la nomina, da parte del presidente, di un nuovo componente del Consiglio d'amministrazione nella persona del dr. Nicodemo Giudice, erede del fondatore, del dr. Marco Grandino, su proposta di don Salvatore Di Palma, e del dr. Daniele Filizola, su proposta dell'avv. Spinelli. Quest'ultimo era, sempre nel corso di quella riunione, nominato presidente della **fondazione**.

Con nota del 24 novembre 2014 il Comune di Torraca proponeva alla Prefettura di Salerno istanza per l'annullamento della richiamata deliberazione del Consiglio d'amministrazione, che veniva successivamente trasmessa alla Regione, essendo l'ente iscritto nei registri regionali delle persone giuridiche. Tale istanza era rigettata con il provvedimento impugnato per motivi aggiunti.

Con il ricorso introduttivo il signor Bianco deduce la violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, 16 e seguenti del codice civile, 2, 3 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n. 241, 21, comma 2, del codice civile, 2 del decreto del presidente della repubblica 10 febbraio 2000 n. 3610, 7 del decreto del presidente della giunta regionale della Campania n. 619/2003, nonché la violazione del giusto procedimento e degli articoli 5, 6, 9, 11, 12 e 13 dello statuto della **fondazione Rosa Lia** del 6 agosto 1985. Le censure sono di seguito

sintetizzate.

a) La contestata modifica statutaria è contraria alla volontà del fondatore. Nello statuto originario della **fondazione Rosa Lia**, infatti, non si rileva nessuna disciplina relativa alla modifica statutaria, ad eccezione di quanto disposto dall'art. 11, che, nell'individuare le attribuzioni del presidente, stabilisce che quest'ultimo «cura l'osservanza dello Statuto e ne promuove la riforma qualora si renda necessaria». I motivi di necessità, richiesti dallo statuto quale presupposto per la modifica statutaria, non sono stati evidenziati nella deliberazione del 29 maggio 2014 né in altra diversa documentazione. Né si potrebbe ritenere che la predetta modifica sia finalizzata a preservare lo scopo o a garantirne un più efficace perseguimento. L'esclusione del sindaco del Comune di Torraca e del rappresentante del ministero dell'interno indica invece l'intenzione di “privatizzazione della **fondazione**”, in evidente contrasto con la volontà del fondatore, per il quale proprio i rappresentanti istituzionali avrebbero dovuto garantire la conservazione e la tutela delle finalità socio-assistenziali perseguite.

b) La deliberazione del 29 maggio 2014 è illegittima, per carenza di legittimazione dei membri del Consiglio che l'hanno approvata e per l'invalidità della convocazione.

La carenza di legittimazione è contestata non solo in capo al dott. Filizola, oramai ex-sindaco del Comune di Torraca, ma anche agli altri intervenuti. Il rev. Salvatore Di Palma era dimissionario dalla carica di consigliere della **fondazione** dal 24 dicembre 2007, con atto registrato presso la curia vescovile di Teggiano-Policastro il 3 gennaio 2008 con prot. n. 1 del 2008. In ordine alla posizione dell'avv. Maria Pia Spinelli, il ricorrente evidenzia che nulla è detto in ordine alla sua condizione giuridica che ne giustificasse la presenza in sede deliberativa. Al riguardo la Regione Campania riferisce che, con nota del 24 aprile 2003, il presidente della stessa Regione aveva designato quale componente del Consiglio d'amministrazione l'avv. Spinelli Maria Pia, in considerazione del fatto che il fondatore era morto senza indicare il successore. In merito a tale designazione occorre, però, rilevare che nessuna norma

statutaria conferisce all'ente regionale una sorta di potere sostitutivo nella nomina di un membro del Consiglio d'amministrazione nel caso in cui il fondatore non avesse esercitato la prerogativa di nominare un proprio successore.

Con riferimento all'invalidità della convocazione, il ricorrente evidenzia che, sebbene la previsione dell'originario art. 5 dello Statuto indichi, tra i componenti del Consiglio d'amministrazione, il sindaco del Comune di Torraca, quest'ultimo non aveva ricevuto alcuna convocazione per l'adunanza del 29 maggio 2014; circostanza peraltro già evidenziata nell'istanza d'annullamento del 24 novembre 2014 e non contestata nella relazione del dr. Filizola del 7 aprile 2015. Al riguardo la stessa prefettura di Salerno, per quanto attiene al funzionario nominato dal prefetto nel Consiglio d'amministrazione in rappresentanza del ministero dell'interno, con nota del 27 maggio 2015 ha comunicato che «neanche agli atti d'ufficio risulta pervenuta la convocazione in argomento».

Il ministero referente ha concluso perché la domanda cautelare fosse accolta.

La Sezione ha disposto istruttoria, onde acquisire la prova dell'avvenuta notificazione del ricorso alla controinteressata **fondazione**, nonché le controdeduzioni della stessa e della Regione Campania.

L'istruttoria è stata adempiuta e la notifica risulta perfezionata.

Il ministero referente ha depositato ulteriore relazione per illustrare i motivi aggiunti proposti il 18 settembre 2015 per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento 13 maggio 2015 prot. n. 2015 0331055, notificato al Comune di Torraca il 22 maggio 2015, con cui dirigente dell'ufficio "U.O.D. 07" della Regione Campania ha ritenuto di non accogliere l'istanza inoltrata dal ricorrente ai sensi dell'articolo 25 del codice civile.

Il ministero ha concluso per l'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti anche nel merito.

Considerato:

Le censure di cui alla lett. b) sono manifestamente fondate ed assorbenti.

In primo luogo con riferimento alla carenza di legittimazione del dr. Filizola, il quale, al momento della convocazione della riunione del Consiglio d'amministrazione del 29 maggio 2014, non rivestiva più la carica di sindaco di Torraca; né, ovviamente, la sua legittimazione può affermarsi sulla base di una sorta di ultrattività della carica membro del Consiglio legata alla circostanza che non gli sarebbe stata trasmessa nessuna comunicazione di sostituzione da detta carica. Infatti, essendo tale carica legata alle funzioni di sindaco, essa viene automaticamente con la cessazione delle stesse. A conferma della cessazione dalla carica vi è il fatto che, nel corso della riunione del 7 giugno 2014 da lui convocata, egli è stato nominato componente del Consiglio d'amministrazione su proposta dell'avv. Spinelli. La deliberazione è stata dunque approvata con un voto invalido, il che si ripercuote sulla validità della stessa, approvata con tre voti, a prescindere dall'applicabilità dell'art. 21 del codice civile secondo cui *«per modificare l'atto costitutivo e lo statuto, se in essi non è altrimenti disposto, occorrono la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti»*. Infatti, ai sensi dell'art. 13 dello statuto *«le adunanze del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Direttivo sono valide se è presente la maggioranza assoluta, a votazione palese»*, sicché il Consiglio d'amministrazione pronuncia validamente solo se sono presenti i 3/5 dei legittimi componenti.

In secondo luogo non risulta provata la convocazione delle tre persone assenti, ossia quella del sindaco di Torraca, del funzionario del ministero dell'interno, del funzionario della Regione Campania. È anzi pacifico che il sindaco non era stato convocato, posto che a partecipare alla riunione – ed ad averla convocata – era l'ex-sindaco e che, evidentemente, il posto assegnato al titolare del mandato dallo Statuto non può che essere uno. In base ai principi del diritto civile, la mancata convocazione anche di uno solo dei componenti del collegio rende invalida la deliberazione adottata. L'invalidità della deliberazione si riflette sulla legittimità dell'impugnato provvedimento regionale, il quale ha approvato la delibera in assenza dei presupposti, mentre avrebbe dovuto negarla, all'esito dell'accertamento dei vizi

indicati.

L'accoglimento del ricorso introduttivo priva il ricorrente d'interesse all'impugnazione del provvedimento 13 maggio 2015 prot. n. 2015 0331055, di rifiuto d'annullamento della deliberazione del 29 maggio 2014. Dall'eventuale annullamento di detto provvedimento, infatti, non potrebbe derivare al ricorrente nessuna utilità aggiuntiva rispetto a quella ricavata dall'annullamento dell'atto regionale d'approvazione della deliberazione invalida, che obbliga l'Amministrazione vigilante a privare di efficacia detta deliberazione.

L'esame dell'istanza di sospensione cautelare degli atti impugnati resta assorbita.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere accolto con riguardo all'impugnazione del decreto regionale della Regione Campania n. 20 del 10 novembre 2014, e dichiarato improcedibile nel resto.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE
Raffaele Carboni

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Nusca