Pubblicato il 23/12/2019

N. 08693/2019REG.PROV.COLL.
N. 02157/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2157 del 2019, proposto da

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro tempore*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*, e Aero Club d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata presso i propri uffici, in Roma, via dei Portoghesi 12;

contro

Giuseppe Leoni, rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio eletto presso lo studio della prima, in Roma, viale Buozzi 47;

nei confronti

Callegati Oriano, Basso Luca, Vita Finzi Zalman Stefano, Falsetti Fabio, Arcifa Stefano e Matera Pierluigi, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – Sede di Roma (Sezione Prima) n. 72/2019, resa tra le parti, concernente il diniego di nomina a presidente dell'Aero Club d'Italia;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale di Giuseppe Leoni;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2019 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Iacoangeli, e Torchia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Economia e delle Finanze, della Difesa, dell'Interno e l'Aero Club d'Italia - ente pubblico non economico vigilato dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministeri ora indicati - propongono appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio in epigrafe, con cui su ricorso dell'architetto Giuseppe Leoni è stato annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 gennaio 2018, di diniego della nomina del ricorrente a presidente dell'ente per il quadriennio 2017 - 2021 e di commissariamento dello stesso.

2. Secondo il Tribunale amministrativo adito in primo grado il diniego di nomina era inficiato dall'errato presupposto che l'architetto Leoni avesse superato il limite dei tre mandati presidenziali consecutivi stabilito dagli artt. 6 della legge 1978, n. 14 (*Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*), e 26 dello statuto dell'Aero Club d'Italia (approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 18 marzo 2013, n. 53). Secondo il Tribunale amministrativo era decisiva in contrario la circostanza che tali mandati – ricoperti nei quadrienni 2005-2009 e 2013-201 - fossero stati inframezzati da

periodi di commissariamento dell'ente, per i quali lo stesso architetto Leoni era stato nominato commissario straordinario.

A questo riguardo il giudice di primo grado escludeva che «*le funzioni ed il ruolo svolto dal ricorrente in qualità di commissario straordinario dell'AeCI siano in tutto e per tutto equiparabili alle funzioni ed al ruolo svolti in qualità di presidente elettivo dell'ente medesimo*».

3. Nel proprio appello le amministrazioni resistenti contestano che la carica di presidente e quella di commissario straordinario dell'ente non siano assimilabili.

4. Con appello incidentale l'arch. Leoni censura la sentenza di primo grado nella parte in cui il Tribunale amministrativo, accogliendo solo in parte il ricorso, ha disposto che in seguito all'annullamento del diniego impugnato le amministrazioni vigilanti dovessero riavviare il procedimento di nomina del presidente dell'ente, per cui non potevano essere accolte le domande del ricorrente «*di accertamento del diritto del ricorrente a divenire presidente dell'AeCI per il quadriennio 2017-2021*» e di «*condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad emettere il provvedimento di nomina ai sensi dell'art. 26, comma 1, dello Statuto dell'Aeci*».

DIRITTO

1. Nel loro appello le amministrazioni ministeriali vigilanti e l'Aero Club d'Italia sostengono che le cariche di presidente e di commissario straordinario dell'ente pur distinguendosi per le rispettive modalità di nomina sono assimilabili per quanto riguarda «*natura e consistenza delle funzioni in concreto esercitate*», e dunque entrambe riconducibili sul piano teleologico al limite massimo di tre mandati consecutivi prevista per la prima carica dai sopra menzionati artt. 6 della legge n. 14 del 1978 e 26 dello statuto dell'ente, finalizzato ad «*assicurare il rispetto dei principi di buon andamento, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 Cost.*».

A questo riguardo le amministrazioni appellanti principali sottolineano che ai sensi dell'art. 48 dello statuto al commissario straordinario sono attribuiti tutti

i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria dell'ente, con sostituzione degli organi di vertice di quest'ultimo, tra cui il presidente. Sulla base di tale rilievo si sostiene che tra le funzioni del commissario e quelle del presidente vi sarebbe un rapporto di continenza, nel quale il primo cumulerebbe attribuzioni addirittura superiori a quelle del secondo, così da rendere *a fortiori* applicabili i limiti alla conferma valevoli per quest'ultimo, come reso evidente nel caso di specie, contraddistinto per «*l'assenza di soluzione di continuità dal novembre 2002 fino al giugno 2017*», in cui l'arch. Leoni è stato al vertice dell'Aero Club d'Italia.

2. Con un secondo ordine di censure le amministrazioni appellanti principali contestano che possa valere a differenziare le due figure la natura elettiva della carica di presidente (designato dall'assemblea dell'ente ai sensi dell'art. 21 dello statuto) e l'assenza di vincolo di mandato di cui lo stesso godrebbe rispetto al commissario straordinario. In contrario le amministrazioni resistenti evidenziano che quale ente pubblico non economico sottoposto a vigilanza governativa l'Aero Club d'Italia persegue fini etero-determinati, stabili nell'art. 1 dello statuto («*promuovere, disciplinare ed inquadrare tutte le attività tese allo sviluppo dell'aviazione nei suoi aspetti culturali, didattici, turistici, sportivi, promozionali, di utilità sociale e civile*…»), per cui tanto il presidente quanto il commissario straordinario sono tenuti ad operare in una cornice di obiettivi di carattere generale già definiti a livello normativo, in relazione ai quali non residuerebbe alcun potere di indirizzo dell'organo assembleare dell'ente. Anche sotto tale profilo – concludono le amministrazioni appellanti principali – le due figure vi sarebbero pienamente equiparabili ai fini del divieto del terzo mandato consecutivo.

3. Le censure così sintetizzate sono infondate.

4. Occorre innanzitutto premettere che il divieto di conferma della nomina in enti pubblici «*per più di due volte*», stabilito in via generale dall'art. 6, comma 2, della citata legge n. 14 del 1978, e di nomina «*consecutivamente per non più di tre mandati*» previsto nello specifico per la figura di presidente dell'Aero Club

d'Italia dall'art. 26, comma 2, dello statuto di quest'ultimo hanno la funzione di evitare la "personalizzazione" di enti pubblici, ovvero la formazione e il consolidarsi di posizioni di potere in capo ad un singolo individuo; fenomeno considerato incompatibile con i principi generali dell'agire amministrativo, tra cui i doveri di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 della Costituzione, richiamato anche dalle amministrazioni resistenti nel loro appello.

5. Rispetto all'obiettivo perseguito attraverso la fissazione a livello normativo di limiti massimi al rinnovo delle cariche in enti pubblici, ed in particolare di presidente dell'Aero Club, è chiaramente estranea la figura del commissario straordinario.

Come rilevato dal giudice di primo grado, quest'ultimo interviene in una fase di patologia della vita dell'ente pubblico, e precisamente quando «*si verifichino situazioni particolari che possano compromette*r(ne) *l'attività*», ai sensi del sopra citato art. 48 dello statuto. Con la sua nomina, di esclusiva competenza delle amministrazioni governative vigilanti, e disposta contestualmente allo «*scioglimento degli organi dell'Ente medesimo*», si determina una sostituzione di quest'ultimi, e il subentro di un organo dotato di una competenza straordinaria propria, strettamente finalizzata al ripristino della «*gestione ordinaria*» dell'ente (cfr. il comma 3 del medesimo art. 48 dello statuto).

6. Il commissario straordinario trae dunque la propria legittimazione dall'esercizio dei poteri di vigilanza governativa dell'ente pubblico.

Essa è antitetica a quella del presidente, che nel caso dell'Aero Club d'Italia, il quale, pur nominato «*con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Difesa, con il Ministro dell'Interno e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze*», ai sensi dell'art. 26 dello statuto, è tuttavia designato dall'assemblea ai sensi del combinato disposto della medesima norma statutaria e del sopra citato art. 21 «*tra soggetti titolari di tessera FAI in corso di validità e che, inoltre, lo siano stati per almeno due anni nell'ultimo decennio*». La nomina a presidente dell'Aero Club è

dunque disposta all'esito di un procedimento a due fasi, la prima delle quali si svolge all'interno dell'ente, con competenza dell'«*organo di indirizzo politico-strategico*» dello stesso (così l'art. 20, relativo appunto all'assemblea).

7. Il profilo della legittimazione ora esaminato vale dunque a distinguere le figure del presidente e del commissario straordinario con riguardo ai fini dei limiti massimi alla conferma del primo, ed in particolare ad escludere che questi ultimi possano estendersi al secondo.

In senso contrario non rileva la parziale sovrapponibilità delle competenze tra i due organi, e precisamente il rapporto di continenza delle funzioni del commissario straordinario, il quale ai sensi dell'art. 48, comma 2, dello stato «*esercita i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria degli organi statutari*», e quelli del presidente, che invece in base all'art. 27 «*sovrintende all'attività dell'Ente stesso, ha la responsabilità generale dell'area tecnico-sportiva, convoca le riunioni degli organi collegiali e ne fissa l'ordine del giorno, vigila sull'attuazione delle deliberazioni collegiali*» (comma 1); ed inoltre esercita «*le funzioni apicali di programmazione, indirizzo e controllo dell'intera attività dell'Ente, ivi compresa quella agonistico-sportiva, sentito il Consiglio Federale*». Va infatti ribadito quanto osservato in precedenza e cioè che il commissario straordinario è nominato dall'autorità governativa vigilante in «*situazioni particolari che possano compromettere l'attività*» dell'ente (art. 48), per cui sia richiesta la sostituzione degli organi di vertice dell'ente, che infatti vengono contestualmente sciolti. Il cumulo in capo all'organo straordinario delle funzioni ordinariamente attribuite a questi ultimi costituisce dunque una conseguenza dell'intervento sostitutivo dell'autorità governativa, rispetto al quale evidentemente non è configurabile alcun rischio che in questo modo si accentui una posizione di dominio dell'ente pubblico da parte della stessa persona. In altri termini, il fatto che il commissario non sia previamente designato all'interno dell'ente stesso ma sia nominato dall'autorità governativa vigilante esclude che i principi generali di imparzialità e buon andamento cui gli enti pubblici sono soggetti possa essere compromesso per effetto della formazione di una posizione di potere personale all'interno di questi ultimi in

grado di deviarne il funzionamento degli organi statutari rispetto ai precetti generali dell'agire amministrativo sancito dal sopra citato art. 97 della Costituzione attraverso l'indiscriminata continuità del singolo al vertice dell'ente medesimo.

Nel caso di mandati presidenziali inframezzati da incarichi commissariali tale continuità non è predicabile, per la provenienza della nomina relativa a questi ultimi dall'esterno dell'ente pubblico, anche laddove la persona fisica nominata dall'autorità governativa vigilante sia la stessa.

8. L'appello principale va pertanto respinto, dal momento che è pacifico che i mandati quadriennali di presidente dell'Aero Club d'Italia svolti dall'architetto Leoni, come sopra accennato dal 2005 al 2009 e dal 2013 al 2017, non sono stati consecutivi, ma sono stati inframezzati da un periodo in cui lo stesso ricorrente ha ricoperto la funzione di commissario straordinario dell'ente: in particolare tra il dicembre 2010 e l'agosto 2012, e poi tra l'agosto 2012 e il settembre 2013.

9. Deve invece essere accolto nei termini di seguito precisato l'appello incidentale dell'arch. Leoni.

10. Va in particolare condivisa la censura secondo cui una volta escluso che la nomina in contestazione sia soggetta al limite massimo di due conferme su cui si fonda il provvedimento di diniego impugnato nel presente giudizio, alle amministrazioni governative titolari di tale potere non residua alcuna discrezionalità, una volta constatato che l'originario ricorrente è in possesso dei requisiti soggettivi previsti per la nomina e che il procedimento di designazione di competenza dell'assemblea dell'Aero Club d'Italia si è svolto legittimamente. Va pertanto ordinato alle amministrazioni ministeriali appellanti di nominare l'architetto Leoni presidente dell'Aero Club d'Italia, laddove non ricorrano le circostanze ostative ora evidenziate.

11. La peculiarità delle questioni controverse giustifica nondimeno la compensazione delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli principale e incidentale, come in epigrafe proposti, respinge il primo e accoglie nei sensi di cui in motivazione il secondo.

Compensa le spese di causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Federico Di Matteo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero	**Francesco Caringella**

IL SEGRETARIO