

N. 03005/2013REG.PROV.COLL.
N. 00419/2012 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 419 del 2012, proposto da Luigi Farace, rappresentato e difeso dagli avvocati Leopoldo Di Bonito e Giacomo Valla, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Leopoldo Di Bonito in Roma, via Arenula 21;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Volpe, con domicilio eletto presso lo studio del dottore Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Lofoco e Sabino Persichella, con domicilio eletto lo studio dell'avvocato Fabrizio Lofoco in Roma, viale G. Mazzini n. 6;

nei confronti di

Confcommercio, Confindustria, Coldiretti, Usarci, Confesercenti,

Unimpresa, Cna, Unsic, Compagnia delle Opere, Francesco Cannillo, Nicola Caggiano, Domenico Guastamacchia, non costituiti nel presente grado del giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE I, n. 1560/2011, resa tra le parti, concernente l'impugnazione del decreto del Presidente della Regione Puglia per la nomina dei componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bari

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2013 il consigliere Roberto Giovagnoli e uditi per le parti l'avvocato Di Bonito, l'avvocato Masini per delega dell'avvocato Volpe, e l'avvocato Lofoco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado, proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, Luigi Farace ha impugnato il decreto del Presidente della Giunta della Regione Puglia dell'8 gennaio 2011, recante la nomina del Consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bari, nella parte in cui ha escluso dalla nomina i due candidati (lo stesso ricorrente e Domenico Guastamacchia) che erano stati designati, per il settore commercio, da un raggruppamento

di dieci associazioni di categoria (Fegica CISL, AILP, Fivag CISL, Federagenti, Associazioni commercianti della Provincia BAT, APVA, ACAB, UGL, Ass.Svi.Com., ACLI, Associazione Commercio, Turismo, Servizi, Ambiente, Artigianato P.M.I. della Provincia di Bari).

2. Il provvedimento impugnato è stato adottato in conseguenza del fatto che due delle dieci associazioni apparentatesi per la designazione dei componenti del Consiglio – la Ass.Svi.Com (in stato di commissariamento) e l'Associazione Commercio, Turismo, Servizi, Ambiente, Artigianato P.M. della Provincia di Bari – hanno omesso di sottoscrivere la designazione congiunta dei candidati Luigi Farace e Domenico Guastamacchia.

3. La Regione, in particolare, nel provvedimento impugnato, ha ritenuto che *“la suddetta parziale sottoscrizione configura una modifica del raggruppamento non prevista dalla legge [...] né ammissibile in via interpretativa, perché conseguirebbe l'effetto di alterare la rappresentatività ed il numero dei componenti attribuiti al raggruppamento sulla base dell'originaria consistenza dichiarata”* ed ha in conseguenza assegnato i due seggi ai raggruppamenti immediatamente successivi per rappresentatività nell'ambito del settore commercio, pervenendo così alla nomina di Francesco Cannilo e Nicola Caggiano, in luogo di Luigi Farace e Domenico Guastamacchia.

4. Con successivi motivi aggiunti notificati nel corso del giudizio, lo stesso ricorrente ha impugnato, per illegittimità derivata, i primi atti deliberativi assunti dal Consiglio camerale (segnatamente le delibere consiliari n. 2 del 26 gennaio 2011 e n. 3 del 16 febbraio 2011, con cui sono stati eletti, rispettivamente, il Presidente e i membri della Giunta).

5. Con la sentenza di estremi indicati in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso e i successivi motivi aggiunti.

6. Per ottenere la riforma di tale sentenza Luigi Farace ha proposto appello, formulando anche domanda di risarcimento del danno subito.

7. Si sono costituite in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame, sia la Regione Puglia sia la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bari.

La Camera di commercio, oltre a svolgere difese di merito, ha anche riproposto le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso originario (e, di riflesso, del presente appello) già svolte in primo grado.

7.1. La Camera di commercio, in primo luogo, deduce che nel giudizio di primo grado non vi sarebbe stata, nei suoi confronti, una regolare instaurazione del contraddittorio. Lamenta, in particolare, che le sono stati notificati solo i motivi aggiunti, ma non anche il ricorso introduttivo.

7.2. Sostiene, inoltre, l'inammissibilità dell'impugnazione proposta mediante motivi aggiunti perché avente ad oggetto atti (le delibere consiliari sopra citate) adottate da un'Amministrazione diversa (la Camera di commercio, appunto) rispetto a quella intimata con il ricorso di primo grado (la Regione Puglia).

7.3. La Camera di commercio eccepisce, infine, l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'impugnazione proposta con motivi aggiunti. La sopravvenuta carenza di interesse deriverebbe dal fatto che, nonostante l'emanazione del decreto presidenziale monocratico 10 gennaio 2011, n. 2, con il quale il Presidente del Tribunale amministrativo regionale ha riammesso provvisoriamente il ricorrente al procedimento finalizzato all'elezione del Presidente della Camera di commercio, egli non ha partecipato a tale seduta, né ha presentato la propria candidatura. Ad ulteriore supporto di tale eccezione, la Camera di commercio evidenzia che,

se anche l'appellante avesse partecipato a tale seduta, l'esito della votazione non sarebbe mutato poiché l'attuale Presidente avrebbe comunque ottenuto la maggioranza dei 2/3 dei voti.

8. Alla pubblica udienza del 23 aprile 2013, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. L'appello merita accoglimento.

10. Vanno, anzitutto, esaminate le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso proposte dalla Camera di commercio.

11. L'eccezione di inammissibilità per la mancata notifica del ricorso introduttivo è infondata.

Ai sensi dell'art. 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, qualora sia proposta azione di annullamento, il ricorso introduttivo deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso.

Nel caso di specie, rispetto al ricorso introduttivo, la Camera di commercio non è l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato (il ricorrente ha, infatti, chiesto l'annullamento del provvedimento di nomina del consiglio camerale adottato dal Presidente della Regione Puglia), né è controinteressato in senso tecnico-giuridico, non ricevendo alcun vantaggio specifico dal provvedimento gravato.

La Camera di commercio è, infatti, soltanto l'ente cui appartiene l'organo (il consiglio camerale) della cui composizione si discute. L'eventuale accoglimento del ricorso di primo grado avrebbe il solo effetto di determinare una diversa composizione di tale organo (entrerebbero i due rappresentanti del raggruppamento escluso in sostituzione di quelli

designati in loro sostituzione dalla Regione Puglia). Da tale esito, la Camera di commercio non subirebbe alcun pregiudizio specifico, il che esclude, appunto, che possa essere qualificato come controinteressato, anche in senso soltanto sostanziale.

12. Ugualmente infondata è l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti.

12.1. La Camera di commercio richiama a sostegno di tale eccezione l'art. 43, comma 2, del codice del processo amministrativo il quale prevede che le notifiche dei motivi aggiunti alle parti costituite avvengano a norma dell'art. 170 del codice di procedura civile e, quindi, presso il domicilio eletto.

Secondo la tesi dell'Ente camerale, tale disposizione, prevedendo la notifica alle parti costituite a norma dell'art. 170 del codice di procedura civile, precluderebbe la possibilità di ampliare, con il ricorso per motivi aggiunti, la platea degli intimati, dovendo il contraddittorio rimanere vincolato alle parti già individuate con la notifica del ricorso introduttivo.

12.2. Tale tesi non può essere condivisa.

12.3. La disposizione che individua le domande proponibili attraverso lo strumento dei motivi aggiunti è, infatti, quella contenuta nel comma 1 (non nel comma 2) dell'art. 43 del codice del processo amministrativo, ai sensi del quale le parti possono introdurre con i motivi aggiunti anche domande nuove, alla sola condizione che queste risultino connesse a quelle già proposte, senza richiedere, come ulteriore requisito, anche l'identità soggettiva delle parti rispetto a quelle già intimate con il ricorso introduttivo.

E' quindi certamente ammissibile l'impugnazione per motivi aggiunti diretta

a contestare un atto che, sebbene emanato da altra Amministrazione, sia comunque oggettivamente connesso a quello già impugnato con il ricorso introduttivo

12.4. Merita, invece, parziale accoglimento l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse, ma solo relativamente all'impugnazione della delibera consiliare n. 2 del 2011, con la quale è stato eletto il Presidente della Camera di commercio.

In forza del decreto cautelare monocratico concesso dal Tribunale amministrativo regionale di Bari in data 10 gennaio 2011, l'attuale ricorrente è stato, infatti, messo nelle condizioni di partecipare al procedimento per l'elezione del Presidente della Camera di commercio. Egli, quindi, avrebbe potuto legittimamente sia partecipare al voto, sia essere eletto.

Tale circostanza risulta fondamentale per escludere che l'annullamento dell'atto di nomina dei componenti del consiglio possa produrre, in via derivata, l'invalidità della delibera con la quale il consiglio camerale ha nominato il Presidente della Camera di commercio.

I motivi aggiunti proposti in primo grado avverso la delibera di elezione del Presidente della Camera di commercio sono quindi divenuti improcedibili.

12.5. Nonostante l'impossibilità di ottenere l'elezione a Presidente, rimane, invece, fermo l'interesse del ricorrente ad ottenere il decreto di composizione del consiglio camerale atteso che il suo eventuale annullamento gli consentirebbe di entrare in consiglio camerale ed esercitare, per il periodo residuo (ovvero fino al 21 gennaio 2016) le funzioni di consigliere.

A questi fini, quindi, l'appello va esaminato nel merito.

13 Nel merito, l'appello risulta fondato.

14. La questione interpretativa controversa ruota intorno all'interpretazione degli artt. 4 e 7 del decreto ministeriale 24 luglio 1996, n. 501 (*Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura*).

L'art. 4 stabilisce che:

- *“due o più organizzazioni imprenditoriali operanti nel medesimo settore ovvero due o più organizzazioni sindacali o associazioni dei consumatori, possono concorrere congiuntamente all'assegnazione dei seggi qualora presentino al presidente della camera di commercio [...] una dichiarazione di apparentamento”* (comma 1).

- *“la dichiarazione, recante la sottoscrizione congiunta ed autenticata dei legali rappresentanti delle organizzazioni o associazioni partecipanti, contiene l'impegno a partecipare unitariamente al procedimento per la nomina dei componenti il consiglio camerale”* (comma 2).

- in caso di apparentamento le organizzazioni o associazioni partecipanti al raggruppamento possono presentare congiuntamente i dati e le notizie rilevanti ai fini della ripartizione dei seggi (comma 3).

L'art. 7, a sua volta, stabilisce che, stabiliti i seggi spettanti in base al grado di rappresentatività, ciascun raggruppamento, entro dieci giorni, indica i nominativi dei componenti del consiglio, limitatamente al numero dei seggi a ciascuno di essi assegnati.

15. Il Tribunale amministrativo regionale ha interpretato tali disposizioni ritenendo che:

- la partecipazione unitaria, nella forma del raggruppamento, deve essere tale per tutto lo svolgersi del procedimento, fino alla nomina dei consiglieri, di cui la designazione è il presupposto immediato. Ciò in quanto l'apparentamento determina, in capo a tutte le associazioni che vi

aderiscono, l'obbligo di sottoscrivere la designazione congiunta: in difetto, la Regione non può prendere in considerazione una designazione priva del supporto unanime di tutti i soggetti apparentati, poiché la normativa fa emergere (seppure implicitamente) un legame indissolubile tra forza rappresentativa delle associazioni, cumulo della rappresentatività attraverso l'apparentamento, confluenza nelle designazioni congiunte e nomina dei consiglieri per settore;

- la mancanza della designazione comune, sottoscritta da tutti nel termine assegnato dalla Regione, è segno che l'accordo su cui si fonda l'apparentamento è venuto meno;

- la conseguenza, non prevista in modo espresso dal d.m. n. 501 del 1996 ma ricavabile dai principi che regolano la procedura, è il venir meno del titolo alla designazione da parte di tutte le associazioni raggruppate. Ferme restando, ovviamente, le conseguenze nei rapporti interni al raggruppamento e l'eventuale responsabilità civile del soggetto recedente senza giusta causa.

- la conclusione non muta se il peso rappresentativo delle associazioni venute meno all'accordo di apparentamento sia tale da non compromettere, in proporzione, il raggiungimento del quoziente necessario all'ottenimento dei seggi.

16. La Sezione non condivide tali conclusioni.

16.1. Si è visto come ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto ministeriale n. 501 del 1996, la dichiarazione di apparentamento determini "*l'impegno a partecipare unitariamente*" al procedimento per la nomina del consiglio camerale.

Tale impegno di partecipazione unitaria deve essere inteso nel senso che,

fino al termine del procedimento di nomina, la dichiarazione di apparentamento non possa essere revocata e che, quindi, la singola associazione non possa recedere liberamente dal raggruppamento al quale ha deciso di prendere parte, così impegnandosi a partecipare unitariamente con esso all'elezione.

In altri termini, l'impegno alla partecipazione unitaria, assunto con la dichiarazione di apparentamento, preclude alla singola associazione lo scioglimento unilaterale del vincolo spontaneamente assunto, rendendo, quindi, inefficace la dichiarazione unilaterale di recesso o di dissociazione.

16.2. Aderendo alla tesi accolta dalla sentenza appellata, al contrario, ciascuna associazione potrebbe, in qualsiasi momento, uscire dal raggruppamento facendo così venire meno quell'impegno di unitaria partecipazione che l'art. 4, comma 2, espressamente prevede, invece, come conseguenza della dichiarazione di apparentamento.

Una simile interpretazione, oltre a non essere in linea con il ricordato dato letterale, porterebbe anche alla paradossale conseguenza di consentire alla singola associazione, mediante il suo improvviso ed unilaterale recesso, di determinare l'esclusione dell'intero raggruppamento di originaria appartenenza. Il raggruppamento, infatti, per effetto del recesso, si troverebbe totalmente privo di seggi, conclusione che risulta ancor più sproporzionata nel caso, che ricorre, peraltro, nella vicenda oggetto del presente giudizio, in cui il peso rappresentativo delle associazioni venute meno all'accordo di apparentamento sia addirittura tale da non compromettere, in proporzione, il raggiungimento del quoziente necessario all'ottenimento dei seggi.

In tal modo, anche associazioni od organizzazioni dal peso rappresentativo

pressoché irrilevante, avrebbero uno straordinario strumento di “pressione”, potendo determinare la sorte dell'intero raggruppamento (rendendolo privi di seggi) con il semplice rifiuto di sottoscrivere la designazione dei rappresentanti.

16.3. Ritiene, al contrario, la Sezione che l'unitarietà della partecipazione imposta dal decreto ministeriale n. 501 del 1996 debba essere assicurata non con l'esclusione del raggruppamento che subisce il recesso del singolo componente, ma negando, in radice, tale possibilità di “dissociazione”.

Del resto, è ancora significativo evidenziare che, sul piano letterale, il soggetto sul quale grava, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto ministeriale, l'obbligo di partecipare unitariamente non è il raggruppamento, ma l'associazione che rende la dichiarazione di apparentamento. E', infatti, la dichiarazione di apparentamento che impegna alla partecipazione unitaria il soggetto che l'ha resa.

Escludere l'intero raggruppamento in seguito al recesso di un componente significherebbe, al contrario, far ricadere le conseguenze negative derivanti dalla violazione del citato impegno di partecipazione unitaria proprio sui soggetti che a tale impegno hanno invece prestato adempimento.

16.4. Né si può invocare in senso contrario l'asserita lesione della libertà di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione.

Secondo tale obiezione, formulata nelle difese della Regione, la libertà di associazione tutelerebbe, assieme alla libertà di associarsi liberamente, anche la libertà di non associarsi, e, quindi, di uscire in qualsiasi momento dall'associazione alla quale si è deciso, liberamente e spontaneamente, di aderire.

La tesi non è condivisibile per le considerazioni che seguono.

In primo luogo, il c.d. profilo negativo della libertà di associazione non trova nell'art. 18 della Costituzione una tutela equiparabile alla sua declinazione positiva, poiché, come precisato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, mentre il diritto di associazione non può trovare altri limiti se non quelli esplicitamente segnati dal medesimo art. 18, la c.d. libertà negativa è suscettibile di incontrare limiti maggiore e non puntualmente segnati dalla Carta costituzionale (cfr., fra le altre, Corte cost. 26 giugno 1962, n. 69).

In secondo luogo, anche a voler ritenere che l'art. 18 Cost. tuteli pure la libertà di non associarsi, nel caso si specie viene, comunque, in rilievo una situazione significativamente diversa: ciò che si invoca non è, infatti, la libertà di non associarsi (la quale, a rigore, è lesa solo dall'imposizione di un obbligo associativo), ma la libertà, dopo aver deciso spontaneamente di aderire ad un raggruppamento, di recedere ad *nutum* da esso. Anche aderendo ad un'interpretazione molto ampia dell'art. 18 Cost., deve certamente escludersi che dalla citata disposizione costituzionale derivi il riconoscimento di un diritto al recesso *ad nutum* a favore del componente di un qualsiasi ente associativo.

In terzo luogo risulta comunque dirimente la circostanza che la dichiarazione di accorpamento non dà vita ad un fenomeno associativo. Il fatto che le organizzazioni che partecipano al raggruppamento siano animate, al momento della dichiarazione, da un interesse comune e mirino alla realizzazione di una medesima utilità non basta, infatti, per la qualificazione in termini associativi del conseguente rapporto, occorrendo a tal fine la predisposizione di strumenti giuridici comuni per l'estrinsecazione di un'attività destinata a ricevere nella sua unitarietà

proiezione stabile verso l'esterno.

La dichiarazione di accorpamento dà vita, quindi, soltanto ad una forma di cooperazione temporanea e di scopo, connotata dall'occasionalità. Si tratta, quindi, di una dichiarazione di volontà che determina la formazione di un accordo negoziale di natura non associativa, il quale, conformemente al principio generale sancito dall'art. 1372 del codice civile, ha forza di legge tra le parti, il che implica, fra l'altro, che, una volta conclusosi l'accordo, il relativo vincolo negoziale sfugge alla disponibilità unilaterale del singolo componente.

17. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve, pertanto, essere accolto, e per l'effetto in riforma della sentenza appellata, deve accogliersi il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, con conseguente annullamento del decreto del Presidente della Giunta Regionale 8 giugno 2011, n. 1. Vanno, invece, dichiarati improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse i motivi aggiunti proposti in primo grado.

18. La domanda risarcitoria, in quanto domanda nuova proposta direttamente in appello, deve essere dichiarata inammissibile.

19. La complessità e la novità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Dichiara improcedibili i motivi aggiunti proposti in primo grado.

Dichiara inammissibile la domanda risarcitoria proposta in appello.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2013,
con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Meschino, Presidente FF

Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Silvia La Guardia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/05/2013

IL SEGRETARIO

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