

N. 00698/2015REG.PROV.COLL.

N. 04429/2014 REG.RIC.

N. 04431/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4429 del 2014, proposto da:  
**Camera di Commercio**, Industria, Agricoltura ed Artigianato di Roma,  
rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Ferrari, con domicilio eletto presso  
Luigi Ferrari in Roma, Via Francesco Denza, 27;

*contro*

Maurizio Tarquini, Unindustria Unione degli Industriali e delle Imprese di  
Roma Frosinone e Rieti, Acer-Associazione Costruttori Edili di Roma e  
Provincia, rappresentati e difesi dall'avv. Marco Annoni, con domicilio eletto  
presso Marco Annoni in Roma, Via Udine, n. 6;  
Ministero dello Sviluppo Economico, rappresentato e difeso per legge  
dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti di*

Lorenzo Tagliavanti, Marco Annarumi, Erino Colombi, Valter Giammaria, Marcello Piacentini, Giovanni Quintieri, Guido Compagnone, Luciano Torregiani, Franco Iorio, Franco Bufalieri, Stefano Venditti, Raimondo Soria, Aldo Mattia, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Scafetta, con domicilio eletto presso Salvatore Scafetta in Roma, Via Guido D'Arezzo 18; Giuseppe Roscioli, Franco Gioacchini, Rosario Cerra, Tommaso Tanzilli, Andrea Mondello, Giuseppe Labarile, Massimo Tabacchiera, Claudio Di Bernardino, Confartigianato Imprese Roma, Angelo Mariani, Unione Italiana delle Camere di **Commercio**, Industria, Artigianato e Agricoltura-Unioncamere, Regione Lazio; Adoc di Roma e del Lazio, Confcommercio-Imprese Per L'Italia Roma Capitale, Confesercenti Provinciale di Roma, Confservizi Lazio, Federlazio-Associazione delle Piccole e Medie Imprese del Lazio, Lega Regionale Cooperative e Mutue del Lazio, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa di Roma, Alas Confetra Lazio, Coldiretti Lazio, Associazione Compagnia delle Opere di Roma e del Lazio, rappresentati e difesi dagli avv. Anna Romano, Filippo Arturo Satta, con domicilio eletto presso & Associati Studio Satta Romano in Roma, Foro Traiano, 1/A; Mauro Mannocchi, rappresentato e difeso dagli avv.ti Elisa Scotti, Raffaele Bifulco e Paolo Pittori, con domicilio eletto presso Studio Legale Adlaw in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 24; Keszi Zsolt, rappresentato e difeso dagli avv. Filippo Arturo Satta, Anna Romano, con domicilio eletto presso & Associati Studio Satta Romano in Roma, Foro Traiano, 1/A;

sul ricorso numero di registro generale 4431 del 2014, proposto da: **Camera** di **Commercio**, Industria, Agricoltura ed Artigianato di Roma,

rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Ferrari, con domicilio eletto presso Luigi Ferrari in Roma, Via Francesco Denza, 27;

*contro*

Giancarlo Cremonesi, rappresentato e difeso dagli avv. Federico Tedeschini, Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

*nei confronti di*

Lorenzo Tagliavanti, Marco Annarumi, Erino Colombi, Valter Giammaria, Marcello Piacentini, Giovanni Quintieri, Guido Compagnone, Luciano Torregiani, Franco Iorio, Franco Bufalieri, Stefano Venditti, Raimondo Soria, Aldo Mattia, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Scafetta, con domicilio eletto presso Salvatore Scafetta in Roma, Via Guido D'Arezzo 18; Giuseppe Roscioli, Franco Gioacchini, Rosario Cerra, Tommaso Tanzilli, Andrea Mondello, Giuseppe Labarile, Massimo Tabacchiera, Claudio Di Bernardino, Confartigianato Imprese Roma, Unione Italiana delle Camere di **Commercio**, Industria, Artigianato e Agricoltura-Unioncamere, Regione Lazio, Ministero dello Sviluppo Economico; Adoc di Roma e del Lazio, Confcommercio-Imprese Per L'Italia Roma Capitale, Confesercenti Provinciale di Roma, Conservizi Lazio, Federlazio-Associazione delle Piccole e Medie Imprese del Lazio, Lega Regionale Cooperative e Mutue del Lazio, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa di Roma, Alas Confetra Lazio, Coldiretti Lazio, Associazione Compagnia delle Opere di Roma e del Lazio, Keszi Zsolt, rappresentati e difesi dagli avv. Filippo Arturo Satta, Anna Romano, con domicilio eletto presso & Associati Studio Satta Romano in Roma, Foro Traiano, 1/A; Mauro Mannocchi, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Pittori, Raffaele Bifulco, Elisa Scotti, con domicilio eletto presso Studio Legale Adlaw in

Roma, Lungotevere dei Mellini n. 24; Angelo Mariani, rappresentato e difeso dall'avv. Michele Damiani, con domicilio eletto presso Michele Damiani in Roma, Via Mordini, n. 14;

*per la riforma*

quanto al ricorso n. 4429 del 2014:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 03336/2014, resa tra le parti, concernente introduzione art. 27 bis nello statuto: **mozionedi sfiducia** al **presidente** e alla giunta – convocazione del consiglio camerale.

quanto al ricorso n. 4431 del 2014:

della sentenza del T.A.R. LAZIO – Roma: Sezione III TER n. 03335/2014, resa tra le parti, concernente introduzione art. 27 bis nello statuto: **mozione** di **sfiducia** al **presidente** e alla giunta – convocazione del consiglio camerale.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Maurizio Tarquini, di Unindustria Unione degli Industriali e delle Imprese di Roma Frosinone e Rieti e di Acer-Associazione Costruttori Edili di Roma e Provincia, di Lorenzo Tagliavanti, di Marco Annarumi, di Erino Colombi, di Valter Giammaria, di Marcello Piacentini, di Giovanni Quintieri, di Guido Compagnone, di Luciano Torregiani, di Franco Iorio, di Franco Bufalieri, di Stefano Venditti, di Raimondo Soria, di Adoc di Roma e del Lazio, di Confcommercio-Imprese Per L'Italia Roma Capitale, di Confesercenti Provinciale di Roma, di Confservizi Lazio, di Federlazio-Associazione delle Piccole e Medie Imprese del Lazio, di Lega Regionale Cooperative e Mutue del Lazio, di Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa di

Roma, di Alas Confetra Lazio, di Coldiretti Lazio, di Associazione Compagnia delle Opere di Roma e del Lazio, di Mauro Mannocchi , di Ministero dello Sviluppo Economico, di Keszi Zsolt, di Aldo Mattia, di Giancarlo Cremonesi, di Lorenzo Tagliavanti, di Marco Annarumi, di Erino Colombi, di Valter Giammaria, di Marcello Piacentini, di Giovanni Quintieri, di Guido Compagnone, di Luciano Torregiani, di Franco Iorio, di Franco Bufalieri, di Stefano Venditti, di Raimondo Soria, di Adoc di Roma e del Lazio e di Confcommercio-Imprese Per L'Italia Roma Capitale e di Confesercenti Provinciale di Roma e di Confservizi Lazio, di Federlazio- Associazione delle Piccole e Medie Imprese del Lazio, di Lega Regionale Cooperative e Mutue del Lazio, di Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa di Roma, di Alas Confetra Lazio e di Coldiretti Lazio, di Associazione Compagnia delle Opere di Roma e del Lazio, di Mauro Mannocchi , di Angelo Mariani e di Keszi Zsolt e di Aldo Mattia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2014 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Luigi Ferrari, Marco Annoni, Salvatore Scafetta, Filippo Arturo Satta, Raffaele Bifulco, Fabrizio Urbani Neri, Luigi Ferrari, Federico Tedeschini, Salvatore Scafetta, Filippo Arturo Satta, e Raffaele Bifulco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza appellata i Primi Giudici hanno accolto i separati ricorsi proposti da Giancarlo Cremonesi, in proprio e quale **Presidente** della Giunta

della **Camera di Commercio** di Roma, e da Maurizio Tarquini insieme a una pluralità di altri soggetti in epigrafe specificati, avverso la delibera camerale con la quale è stato introdotto nello Statuto della **Camera di Commercio** l'art. 27 bis dal titolo " **Mozione di sfiducia al Presidente** e alla Giunta", in una con l'atto di convocazione del consiglio camerale per la votazione sulla **mozione di sfiducia** ed elezione del nuovo **Presidente** e gli atti ulteriormente conseguenti.

Il Collegio di prima istanza ha posto a fondamento del *decisum* di accoglimento i seguenti ordini di considerazioni:

- a) l'articolo 3 della legge n. 29 dicembre 1993, n. 580, volta al riordino delle camere di **commercio**, non prevede tra le materie affidate alla competenza statutaria la disciplina della **decadenza** delle cariche camerali;
- b) la medesima norma stabilisce altresì che il potere statutario deve essere esercitato in conformità ai principi della legge, tra i quali rientra quello, evincibile dal combinato disposto degli articoli 13, 14 e 16, che riserva alla legge la disciplina dei requisiti soggettivi e delle cause di cessazione dalle cariche camerali;
- c) la materia del cattivo funzionamento del consiglio, ivi compresa evidentemente l'ipotesi di contrasto tra organi, è disciplinata dall'art. 5, comma 2, lett. a), che prevede lo scioglimento del Consiglio stesso;
- d) la normativa primaria esclude la sussistenza del vincolo di mandato nel rapporto tra Consiglio e cariche di **Presidente** e componente di Giunta al fine di assicurare la stabilità degli organi di vertice dell'ente e la regolarità di gestione, così sottraendo l'organo esecutivo alle influenze derivanti da modificazioni dell'assetto politico-istituzionale e alle possibili contrapposizioni tra forze sociali e imprenditoriali,

2. La **Camera di commercio** di Roma propone separati appelli contestando gli argomenti posti a fondamento del *decisum*.

Resistono i ricorrenti originari.

Si sono costituite le parti in epigrafe specificate.

Hanno proposto separati appelli incidentali la Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media impresa di Roma, Mannocchi Mauro, Adoc di Roma e del Lazio, Confcommercio-Imprese per l'Italia Roma capitale, Confesercenti provinciale Roma, Confservizi Lazio, Federlazio – Associazione delle Piccole e Medie Imprese, Lega Regionale delle Cooperative e Mutue del Lazio, Alas Confetra Lazio, Coldiretti Lazio, Associazione Compagnia delle Opere di Roma e del Lazio, Keszi Zsolt.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

3. L'identità della sentenza appellata impone la riunione dei ricorsi in epigrafe.

4. La fondatezza nel merito degli appelli principali e incidentali consente al Collegio di non scrutinare le questioni di rito riproposte in appello.

5. Gli argomenti posti dalla sentenza appellata a fondamento del *decisum* di accoglimento non resistono, infatti, alle censure svolte con gli atti d'appello.

Non convince, in primo luogo, l'argomento che fa leva sull'estraneità della disciplina della cessazione dalle cariche camerali alle competenze statutarie fissate dall'articolo 3 della legge n. 580/1993, in quanto l'inciso "tra l'altro", presente nel secondo periodo del comma 1, evidenza, in armonia con la qualifica delle Camere di **Commercio** come enti pubblici dotati di autonomia funzionale da esercitarsi sulla base del principio di sussidiarietà, il carattere meramente esemplificativo dell'elenco, consentendo alla fonte statutaria l'integrazione delle materie direttamente riservate dalla legge.

Non persuade neanche il passaggio motivazionale che sottolinea l'incompatibilità della previsione statutaria di una **mozione** di **sfiducia** nei confronti del **Presidente** e dei componenti della Giunta con il principio legislativo che riserverebbe alla legge la regolazione dei casi di cessazione dalle cariche. Si deve osservare, infatti, che gli articoli 14 e 16 della legge di regolazione degli enti in esame si limitano a fissare le cause fisiologiche di cessazione legate al decorso del tempo ma non escludono, né sul piano letterale né sul versante teleologico, l'eterointegrazione statutaria di dette ipotesi con riguardo a evenienze relative al venir meno del vincolo fiduciario tra Consiglio e Giunta e, più in generale, a inefficienze gestionali che frustrino irrimediabilmente il perseguimento delle finalità istituzionali.

Va anzi rimarcato che proprio il parallelismo legale tra la durata della Giunta e quella del Consiglio che l'ha eletta si spiega con la sussistenza di un rapporto fiduciario la cui cessazione deve poter consentire, all'esito di un procedimento caratterizzato dalle necessarie garanzie, una **sfiducia** anticipata sulla base di un'opzione già abbracciata da numerose Camere di **Commercio**. Una diversa regola porterebbe, infatti, a un'intangibilità radicale di **Presidente** e Giunta, in un nome di una stabilità che, lungi dall'essere un valore assoluto e paralizzante, deve essere coniugata con la fiducia espressa dall'organo di controllo al momento dell'elezione e con l'esigenza di assicurare l'efficiente perseguimento delle finalità istituzionali.

Venendo agli argomenti sub c) e d), è sufficiente rimarcare che dalla disciplina dei casi di cattivo funzionamento del Consiglio non possono essere tratti argomenti per affrontare il diverso tema della **sfiducia** ai danni della Giunta; e che la questione dell'assenza di un vincolo di mandato tra singolo consigliere e associazione designante non va sovrapposta al diverso tema del rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta.

Si deve aggiungere che la **mozione** di **sfiducia** è il modulo procedimentale attraverso il quale dare contenuto alle cause di **sfiducia** in coerenza con l'articolo 21 *quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, che attribuisce all'organo che ha adottato il provvedimento il potere di revocarlo, senza stabilire particolari maggioranze per gli organi collegiali.

6. Sono altresì infondati, alla stregua dei seguenti rilievi, le censure originarie dichiarate assorbite dal Giudice di primo grado e ritualmente riproposte in appello:

a) la previsione statutaria della **mozione** di **sfiducia** non è volta a sanzionare condotte dei singoli in un'ottica punitiva ma ad assicurare la permanenza del rapporto fiduciario tra gli organi in ragione dei fini istituzionali perseguiti e dei risultati gestionali conseguiti;

b) gli atti impugnati, in coerenza con la disciplina statutaria e regolamentare, hanno seguito un procedimento ispirato alla logica del contraddittorio e sono supportati da puntuale istruttoria e da congrua motivazione;

c) la previsione statutaria non si pone in contrasto con il codice etico della **Camera** di **Commercio** ma dà attuazione alla previsione dell'articolo 6 del medesimo codice, che devolve al Consiglio il compito di vigilare sull'osservanza del codice irrogando sanzioni che arrivano a comprendere la destituzione;

d) la previsione del sistema di voto palese, coerente con il carattere fiduciario della determinazione, è in linea con la previsione di eguale sistema per le votazioni della Giunta (art. 24) e per l'elezione del **Presidente** (art. 16);

7. In conclusione l'appello principale e i ricorsi incidentali vanno accolti. Ne consegue la riforma della sentenza appellata, con integrale reiezione dei ricorsi di primo grado

Le spese seguono la regola della soccombenza nei termini in dispositivi

specificati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li riunisce, accoglie gli appelli principali e incidentali e, per l'effetto, riforma la sentenza appellata e respinge integralmente i ricorsi di primo grado.

Condanna in solido le parti ricorrenti in primo grado al pagamento delle spese dei due gradi di giudizio nella misura complessiva di euro 20.000//00 (ventimila//00).

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

Così deciso in Roma nella **camera** di consiglio del giorno 18 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, **Presidente**

Francesco Caringella, Consigliere, Estensore

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/02/2015

IL SEGRETARIO

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