



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 407 del 2009, proposto da:
Nicola Antonio Sisti, rappresentato e difeso dagli avv. Nicola Sisti, Luca Bruno,
con domicilio eletto presso Luca Avv. Bruno in L'Aquila, piazza della Repubblica
17;

contro

Regione Abruzzo in Persona del Presidente P.T., rappresentata e difesa
dall'Avvocatura dello Stato, presso gli uffici della stessa domiciliata in L'Aquila;

nei confronti di

Giuliano Grossi, rappresentato e difeso dall'avv. Fabrizio Rulli, con domicilio
eletto presso Dott.Ssa Fiorella Garufo in L'Aquila, Strada Vicinale di Paganica,
22/A;

per l'annullamento

DELLA DELIBERAZIONE N. 19/2005 DEL 6/10/2009 CON LA QUALE IL
C.R.A. ABRUZZO HA NOMINATO DIFENSORE CIVICO L'AVV. GROSSI
GIULIANO...

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Abruzzo in Persona del Presidente P.T. e di Giuliano Grossi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2011 il dott. Alberto Tramaglino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente, premessa la sua qualità di difensore civico della Regione Abruzzo nominato con atto del 5 ottobre 2004, espone che, essendo stato pubblicato l'avviso pubblico per la nomina del nuovo difensore civico., presentava la propria domanda con gli allegati richiesti e nei termini previsti. A seguito di convocazione del 17 settembre 2009, nella seduta del 6 ottobre 2009 il Consiglio regionale procedeva alla nomina nella carica del controinteressato.

Chiedendo l'annullamento dell'atto in questione il ricorrente deduce innanzitutto la violazione dell'art. 10 L.R. 21.10.1995 n. 126, recante istituzione del Difensore Civico.

Il 3° comma dell'articolo in questione prevede che *“Il difensore civico dura in carica 5 anni e si intende tacitamente riconfermato una sola volta, ove il Consiglio regionale non provvede nei termini di cui al comma 5”*. Il richiamato 5° comma, primo periodo, a sua volta dispone che *“Almeno venti giorni prima della scadenza del mandato del Difensore Civico, salva l'applicazione dell'ipotesi di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio per provvedere alla nuova nomina”*. Ad avviso del ricorrente la convocazione sarebbe avvenuta dopo la scadenza del termine appena indicato, determinandosi così la riconferma tacita del titolare della carica. Infatti, poiché il mandato è

scaduto il 5 ottobre 2009, essendo stato egli nominato con deliberazione C.R. n. 145/5 del 5 ottobre 2004, per evitare la conferma automatica il Consiglio regionale avrebbe dovuto provvedere alla nuova nomina non oltre il 15 settembre 2009. La deliberazione del 6 ottobre 2009 sarebbe così intervenuta allorché il mandato si era già tacitamente riconfermato. Né si perverrebbe ad una diversa conclusione interpretando il testo normativo nel senso di riferire il necessario rispetto del termine di 20 giorni non alla deliberazione di nomina bensì alla data di convocazione del consiglio con tale punto all'ordine del giorno. Il vizio, infatti, sussisterebbe ugualmente, visto che la predetta convocazione del Consiglio regionale per procedere alla nomina è stata effettuata solo in data 17 settembre 2009, e quindi oltre il termine ultimo del 15 settembre. Sarebbe d'altra parte indubbio il carattere perentorio del termine in questione.

Con il secondo motivo viene dedotta la violazione dell'art. 5 dell'avviso, che prevedeva che le domande e la relativa documentazione presentate dai candidati sarebbero state trasmesse, oltre che al Servizio Affari Assembleari, anche ai Capigruppo consiliari. Tra la documentazione obbligatoria da allegare alla domanda vi era il *curriculum vitae* che tuttavia non è stato invece inoltrato ai capigruppo, ai quali è stato trasmesso un mero elenco riepilogativo del tutto incompleto, impedendo così ai consiglieri di prendere agevole visione delle caratteristiche dei pretendenti alla carica ed effettuare la necessaria disamina comparativa per individuare il soggetto maggiormente idoneo. Omissione non sanata dalla nota del Presidente del Consiglio che, avvedutosene, ha informato che i *curricula* integrali avrebbero potuto essere visionati dai consiglieri presso il competente Servizio, visto che la disposizione non avrebbe aggiunto nulla alle già spettanti prerogative di ogni consigliere di accedere agli atti sui quali è chiamato a deliberare, mentre la ratio della norma del bando, anche in relazione all'art. 10 L.R.,

sarebbe quella di rendere agevole la consultazione dei *currucula* allegati alle domande e consentire una scelta consapevole.

Scelta che nella fattispecie è mancata, viste anche le dichiarazioni pubbliche del capo del principale gruppo che compone la maggioranza, secondo cui la scelta non è derivata da alcuna comparazione delle caratteristiche curricolari degli aspiranti, essendo stata invece effettuata sulla base di valutazioni politiche. Tali modalità, se relazionate all'epoca in cui è stato pubblicato l'avviso (agosto), che ha prodotto un ristretto numero di domande, evidenzerebbe l'eccesso di potere per sviamento.

Si sono costituiti in giudizio la Regione ed il controinteressato che hanno concluso per il rigetto del ricorso.

In ordine al primo motivo le parti resistenti hanno innanzitutto evidenziato che al fine di evitare la riconferma tacita del difensore civico in carica, la norma esige che la convocazione debba essere effettuata almeno 20 giorni prima della scadenza del mandato, mentre la nomina potrebbe ben avvenire in una data successiva. Al fine di individuare il termine in questione, viene contestata l'impostazione del ricorrente che indica nel 5 ottobre 2009 la data di scadenza del suo mandato e fa quindi coincidere il termine iniziale con la data della sua nomina. Al contrario, la decorrenza del mandato sarebbe invece segnata dalla data di insediamento, in cui il difensore civico entra nel pieno delle sue funzioni. In tal senso deporrebbero una serie di indicazioni tratte dalla legislazione di riferimento: la data di insediamento è infatti l'unica considerata quale termine di riferimento ai fini della cessazione delle eventuali cause di ineleggibilità od incompatibilità; dalla medesima data deriva la spettanza del trattamento economico; la stessa determina la cessazione dell'organo scaduto in *prorogatio*: il rinvio legislativo alla normativa sulla *prorogatio* si giustificerebbe solo in ragione del fatto che la legge regionale presuppone una distinzione tra la nomina e l'insediamento ed un intervallo temporale tra i due termini entro il quale sono prorogati i poteri dell'organo scaduto.

Essendo nel caso di specie l'insediamento avvenuto il 4 novembre 2004, la convocazione del Consiglio sarebbe stata pertanto effettuata nel rispetto del termini previsto dalla legge.

In ordine ai restanti motivi le difese resistenti evidenziano come lo scopo della norma di bando, diretta a consentire ai singoli consiglieri di acquisire un quadro completo sui dati curriculari di ogni aspirante, sarebbe stato ampiamente raggiunto essendo stata messa a disposizione dei medesimi la copia integrale di tutti i *curricula* pervenuti. Il carattere fiduciario della nomina d'altra parte escluderebbe che al procedimento in questione possano riferirsi i principi propri delle procedure concorsuali, collocandosi la scelta nell'ambito di una valutazione para-politica e di alto profilo istituzionale. D'altra parte la pubblicazione dell'avviso in pieno periodo estivo si era resa necessaria proprio per rispettare i termini previsti per il rinnovo della carica.

Con memorie le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie difese ed all'udienza di discussione hanno ribadito le rispettive conclusioni.

2. Le osservazioni difensive dei resistenti riguardo alla differenza "ontologica" tra nomina ed insediamento non hanno la forza di scalfire l'ineliminabile dato che scaturisce dalla norma regionale in esame, che fissa la durata della carica del difensore civico in cinque anni ed impone che la convocazione del Consiglio per la nomina del nuovo titolare debba avvenire un certo periodo "*prima della scadenza del mandato*". Che tra la nomina e l'insediamento intercorra normalmente un certo periodo di tempo; che taluni effetti della nomina dipendano necessariamente dall'insediamento; che prima dell'insediamento del nuovo titolare siano prorogate le funzioni dell'uscente- sono circostanze che in nulla influiscono sulla decorrenza del termine relativo alla durata della carica. Il regime della *prorogatio* in particolare, ha la finalità di assicurare nelle more dell'insediamento del nuovo titolare l'espletamento di una funzione che non può avere soluzioni di continuità, e quindi

conferma ovviamente che tra la nomina e l'insediamento intercorra, come naturale, un certo lasso di tempo in cui la funzione non può essere interrotta, ma in alcun modo depone nel senso che il termine di durata della carica decorra da quest'ultima data. Si tratta, in altri termini, di due questioni diverse e dal fatto che l'insediamento sia rilevante a certi fini non significa che lo sia rispetto ad ogni altro fine.

Depone nel senso prospettato dal ricorrente innanzitutto un elemento letterale, desumibile dalla formulazione della norma, che si riferisce alla scadenza del "mandato", a cui è assegnata una durata predeterminata. Se è alla durata del mandato che occorre riferirsi, il suo decorso necessariamente coincide, in assenza di una diversa indicazione, con l'atto che ne segna l'inizio, vale a dire con quello di nomina.

E non depone in favore della rilevanza dell'insediamento che la L.R. 126/95 non lo contempli affatto, se non in relazione al termine concesso per far cessare cause di ineleggibilità o di incompatibilità (art. 9), da cui non è dato desumere alcunché in relazione alla diversa questione della durata della carica. Vi è invece il fatto che l'art. 10, che reca la disciplina sulla nomina e durata in carica, al 5° comma si occupa della "scadenza del mandato" dopo aver dettato norme relative alla nomina da parte del Consiglio regionale, senza contemplare momenti successivi da cui la stessa dovrebbe decorrere, con ciò tacitamente evidenziando che il momento preso in considerazione è unicamente quello della nomina, ovvero quello del conferimento del mandato.

D'altra parte non emerge in alcun modo dal testo che il legislatore regionale abbia inteso farsi carico dell'esigenza di assicurare la effettiva durata quinquennale dell'incarico e di dare quindi rilievo alla data di insediamento piuttosto che a quella di nomina. Ciò che invece emerge è la fissazione di una durata quinquennale legata a termini certi scanditi da atti di portata istituzionale, quale la nomina consiliare,

piuttosto che ad eventi diversi, di incerta portata perché in alcun modo disciplinati e di valenza esclusivamente interna. In altri termini, con una durata decorrente dalla deliberazione di nomina l'organo consiliare è in grado di rendersi immediatamente conto in che epoca cadrà la fine naturale del mandato, senza alcuna necessità di legare i tempi delle sue determinazioni ad atti interni privi di alcuna disciplina legislativa.

Il che implica, quale che fosse l'adempimento da portare a compimento prima dei 20 giorni dalla scadenza del mandato, che allorché esso è intervenuto il termine in questione era comunque decorso, visto che entro il 15 settembre non erano state effettuate né la nomina né la convocazione.

Nessun dubbio, poi, che il termine in questione sia perentorio e produca l'automatico rinnovarsi del titolare della carica, come emerge chiaramente dal 3° comma dell'art. 10 (*“Il difensore civico dura in carica 5 anni e si intende tacitamente riconfermato una sola volta, ove il Consiglio regionale non provvede nei termini di cui al comma 5”*), tenuto anche conto che l'originaria formulazione è stata specificamente modificata in tal senso dall'art. 32 L.R. 30 aprile 2009 n. 6 [al comma 3 dell'art. 10 della L.R. 20 ottobre 1995, n. 126 (Istituzione del Difensore civico) le parole 'può essere riconfermato una sola volta' sono sostituite con le parole 'si intende tacitamente riconfermato una sola volta, ove il Consiglio regionale non provvede nei termini di cui al comma 5' (primo comma); al comma 5 dell'art. 10 della l.r. n. 126/1995 prima delle parole il Presidente del Consiglio sono inserite le parole , salva l'applicazione dell'ipotesi di cui al comma 3 (secondo comma)], con cui è stata apertamente introdotta l'ipotesi prima non prevista della riconferma tacita.

Con assorbimento delle restanti censure il ricorso deve essere quindi accolto, con annullamento della deliberazione consiliare impugnata.

Stante la peculiarità della questione sussistono i motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Lo accoglie e per l'effetto annulla l'atto impugnato. Spese compensate.
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2011 con
l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Paolo Passoni, Consigliere

Alberto Tramaglini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/02/2011

IL SEGRETARIO

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