

N. 00189/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00431/2013 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 Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 431 del 2013, proposto da:

, in proprio e nella sua qualità di Sindaco del Comune di Orvieto, rappresentato e difeso dagli avv. Daniele Porena, Antonio De Angelis, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio De Angelis in Perugia, via della Cupa,7;

in proprio e nella sua qualità di
Sindaco del Comune di Attigliano, in proprio e nella sua
qualità di Sindaco del Comune di Otricoli, in
proprio e nella sua qualità di Sindaco del Comune di Bassano in
Teverina, rappresentati e difesi dagli avv. Daniele
Porena, Antonio De Angelis, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio
De Angelis in Perugia, via della Cupa,7;

contro

Regione Umbria, rappresentata e difesa dagli avv. Paola Manuali, Anna Rita Gobbo, con domicilio eletto presso la stessa in Perugia, corso

Vannucci, 30;

nei confronti di

Consorzio di Bonifica Tevere-Nera, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Ranalli, con domicilio eletto presso l'avv. Lietta Calzoni in Perugia, via Bonazzi, 9;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Regionale della Regione Umbria n. 972 del 4.9.2013, avente ad oggetto "L.R. 8/2013, art. 2 comma 3. Proroga incarico dei Commissari straordinari dei Consorzi di Bonifica. Determinazioni urgenti";
- della Delibera Commissariale del Commissario Straordinario del Consorzio di Bonifica Tevere Nera n. 113 del 9.9.2013;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, inclusi, per quanto occorrer possa :
- la nota della regione Umbria n. 117787 del 4.9.2013, con la quale è stata comunicata ai Commissari Straordinari dei Consorzi di bonifica l'interruzione dei procedimenti elettorali;
- la nota del Consorzio di Bonifica Tevere Nera, inviata ai Sindaci dei Comuni del Comprensorio, prot. n. 5505 del 16.9.2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria e del Consorzio di Bonifica Tevere-Nera;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2014 il dott. Cesare Lamberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con deliberazione n. 972 del 4/9/2013, la Giunta regionale dell'Umbria ha interrotto i procedimenti di elezione degli organi di gestione dei consorzi di bonifica - già avviati dai commissari straordinari - sino alla definizione dei termini indicati nella proposta di legge regionale (allegata sub "A" alla delibera) in materia di rinnovo dei relativi consigli di amministrazione, così recependo il documento istruttorio e la proposta dell'assessore alle "politiche agricole ed agroalimentari - sviluppo rurale - programmazione forestale - politiche per lo sviluppo della montagna - promozione e valorizzazione dei sistemi naturalistici e paesaggistici - aree protette - parchi - caccia e pesca".

1.1. La deliberazione è impugnata unitamente alla delibera n. 113 del 9/9/2013 del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica Tevere Nera di revoca di tutte le delibere commissariali di indizione delle elezioni con restituzione delle liste elettorali e alla nota della Regione Umbria n. 117787 delle 4/9/2013 con la quale è stata comunicata ai commissari straordinari dei consorzi di bonifica l'interruzione dei procedimenti elettorali e alla nota del Consorzio di bonifica Tevere Nera prot. n. 5505 del 16/9/2013, inviata ai sindaci dei comuni del comprensorio ad opera dei sigg.ri _____,

_____ in proprio e nella rispettiva qualità di sindaci dei comuni di Orvieto, Attigliano, Otricoli e Bassano in Teverina nonché dei sigg.ri _____ e _____ nella qualità di iscritti alla lista denominata "Comitato per l'abolizione della tassa Tevere-Nera".

2. Premesso che i tre consorzi di bonifica della regione Umbria (Consorzio di bonifica Tevere-Nera, Consorzio di bonificazione umbra

e consorzio Val di Chiana Romana Val di Paglia) sono disciplinati dalla LR. n. 30/2004 e dal RR. n. 6/2006, ove ne è precisata la natura di enti pubblici economici a struttura associativa con autonomia funzionale contabile e ne sono individuati gli organi amministrativi, i ricorrenti precisano che:

- l'art. 14, LR n. 30/2004 prevede la divisione dell'assemblea dei consorziati in due sezioni elettorali: a) alla prima sezione appartengono tutti consorziati iscritti nel catasto del consorzio di bonifica che godono dei diritti civili e sono obbligati al pagamento dei contributi; b) alla seconda sezione appartengono i legali rappresentanti dei comuni ricadenti nel comprensorio del consorzio di bonifica o loro delegati;
- la prima sezione è suddivisa in fasce di contribucenza ai fini della predisposizione degli elenchi degli aventi diritto al voto;
- l'assemblea è chiamata ad eleggere i componenti del consiglio di amministrazione sulla base di elenchi di soggetti aventi diritto al voto;
- l'art. 15, LR n. 30/2004 stabilisce che il consiglio di amministrazione dei consorzi duri in carica cinque anni decorrenti dalla data d'insediamento ed è composto da cinque membri di cui tre eletti dai consorziati nell'ambito della prima sezione elettorale dell'assemblea e due eletti dai comuni nell'ambito della seconda sezione elettorale.

2.1. Con riferimento alle vicende da cui trae origine la presente causa, i ricorrenti aggiungono che la regione Umbria:

- ha previsto, con l'art. 67, LR n. 18/2011, la presentazione al consiglio regionale, nei sessanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge, di una proposta di revisione modifica delle norme regionali in materia di consorzi di bonifica;
- ha disposto, la cessazione dei consigli di amministrazione e dei presidenti dei consorzi di bonifica e la nomina da parte della giunta di

un commissario straordinario con l'art. 2, L.R. n. 8/2013, non essendo stata ancora approvata la legge di revisione delle norme sulla bonifica prevista dall'art. 67, L.R. n. 18/2011.

2.2. Nell'individuare le funzioni dei commissari straordinari, l'art. 2, co. 8, LR. n. 8/2013 stabiliva espressamente che gli stessi dovessero provvedere al rinnovo degli organi di amministrazione con le modalità previste dalla L.R. n. 30/2004 nei centottanta giorni dalla data del decreto di nomina.

2.3. Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 29 del 12/4/2013, è stata stabilita la durata massima in carica dei commissari straordinari entro il 13 ottobre 2013 e disposto che "i commissari straordinari avviano immediatamente le procedure per la ricostruzione dell'organo di amministrazione cessato, con le modalità di cui alla LR. 30 del 2004 e del RR. 6 del 2006 che dovranno concludersi comunque entro il 30 settembre 2013".

3. In ottemperanza a quanto ivi stabilito, il commissario straordinario del Consorzio di bonifica Tevere Nera, signor Vittorio Contessa, ha emanato la delibera n. 7 del 10 maggio 2013 con la quale ha convocato per il 29 settembre 2013 l'assemblea dei consorziati per il rinnovo degli organi consortili ed ha fissato il termine ultimo per la presentazione delle liste dei candidati per le 13:00 del 4 settembre 2013.

3.1. Secondo il regolamento elettorale del consorzio di bonifica, approvato con provvedimento n. 2/C del 9/2/2007 e gli artt. 2 e segg. RR. n. 6/2006, la prima sezione (cui appartengono i consorziati agricoli ed extra agricoli privati e pubblici proprietari di immobili iscritti nel catasto del consorzio che godono dei diritti civili e sono obbligati del pagamento dei contributi) è stata suddivisa in tre fasce di contribuenza con conseguente possibilità per ogni lista di presentare rappresentanti

relativamente ad ogni singola fascia di contribuzione.

3.2. La seconda sezione è invece riservata ai legali rappresentanti dei comuni ricadenti nel comprensorio del consorzio secondo quanto stabilito dall'art. 5, del regolamento elettorale.

3.3. Al proposito dai ricorrenti si precisa che nelle precedenti elezioni non era stata presentata alcuna lista ma i nominativi erano stati determinati da precedenti accordi fra amministrazioni locali.

4. In data 3 settembre 2013 è stata presentata la lista denominata "Comitato per l'abolizione della tassa Tevere-Nera" di cui fanno parte i signori _____ e _____, il 4 settembre successivo, sono state presentate altre tre liste denominate rispettivamente "Con Coldiretti per la bonifica", "Equità e Trasparenza", "Difesa del territorio".

4.1. Tutte le liste suddette si riferiscono all'elezione di rappresentanti della prima sezione, relativa a tutti i consorziati tenuti al pagamento dei contributi stabiliti dal consorzio; per la seconda sezione, relativa ai legali rappresentanti dei comuni ricadenti nel comprensorio del consorzio, non era stata presentata alcuna lista sino alle ore 12:30 del 4 settembre 2013 ultimo giorno utile.

4.2. Alle ore 12:45 di quello stesso giorno il sindaco del comune di Attigliano, sig. _____, ha depositato presso la sede del consorzio di bonifica una lista denominata "Sindaci della Teverina" composta dallo stesso sig. _____ e dai sigg.ri _____, _____ e _____, in proprio e nella rispettiva qualità di Sindaci dei comuni di Orvieto, Otricoli e Bassano in Teverina.

4.3. Così facendo i rappresentanti dei comuni ricadenti nel comprensorio del consorzio di bonifica Tevere Nera avrebbero potuto votare soltanto i nominativi inseriti nella predetta lista.

5. Alle 13:00, commissario straordinario del Consorzio di bonifica Tevere-Nera, su invito dei rappresentanti delle liste denominate "Comitato per l'abolizione della tassa Tevere-Nera" e "Sindaci della Teverina" ha redatto un verbale di ricezione delle liste elettorali in cui veniva accertato che, scaduti i termini della presentazione delle liste, erano pervenute le seguenti liste per l'elezione dei rappresentanti della prima sezione: "Comitato per l'abolizione della tassa Tevere-Nera", "Con Coldiretti per la bonifica", "Equità e Trasparenza" e "Difesa del territorio" mentre relativamente alla seconda sezione risultava presentata la sola lista "Sindaci della Teverina".

5.1. La giunta regionale dell'Umbria riunitasi il 4 settembre 2013, ha emanato l'impugnata delibera n. 972, con la quale è stato fatto proprio il documento istruttorio e la conseguente proposta dell'assessore ed è stato approvato il disegno di legge regionale in materia di rinnovo dei consigli di amministrazione dei consorzi con la contemporanea interruzione dei procedimenti per l'elezione degli organi dei consorzi di bonifica già avviati dai commissari straordinari sino alla definizione dei termini indicati nella proposta di legge regionale.

5.2. Con delibera commissariale n. 113 del 9/9/2013, il Consorzio di bonifica Tevere Nera ha preso atto della predetta delibera di giunta regionale e della conseguente interruzione del procedimento elettorale, procedendo così alla revoca di tutte le delibere commissariali concernenti la consultazione e approvando la restituzione delle liste.

6. Avverso il provvedimento e il documento istruttorio sono prospettati i seguenti motivi:

1) eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità e irragionevolezza nonché violazione dell'art. 97, cost., della LR n. 30/2004 e del RR n. 6/2006, essendo privi di fondamento logico

giuridico i seguenti elementi addotti a corredo motivazionale: a) lo spostamento dei termini di presentazione delle liste richiesto il 29/8/2013 dai sindaci di Foligno e Spoleto; b) la proroga di un anno del rinnovo degli organi dei consorzi di bonifica richiesta dall'Anci; c) l'adozione, il 24 giugno 2013 di un disegno di legge avente ad oggetto: "nuove norme in materia di bonifica" che prevede la nomina (e non più l'elezione) dei due rappresentanti dei comuni in seno al consiglio di amministrazione dei consorzi; d) la necessità di un approfondimento dei profili di costituzionalità rilevata dal governo sull'art. 3 LR. Marche n. 13/2013 nella parte in cui dispone il trasferimento alle province delle funzioni in materia di bonifica; e) il ruolo alle Unioni dei Comuni attribuito dalla riforma regionale delle autonomie locali; f) le elezioni amministrative del 2014 in larga parte dei comuni umbri;

II) violazione dell'art. 121 cost. e degli artt. 35,36 e 70 dello statuto della Regione Umbria: nella deliberazione impugnata viene disposta di fatto l'immediata efficacia di un disegno di legge diversamente dal riparto delle competenze stabilito dalle norme statutarie della regione;

III) sviamento, difetto dei presupposti e violazione, sotto altro profilo, dell'art. 97, cost.: è contraddittorio che la giunta regionale abbia disposto l'interruzione dei procedimenti elettorali invitando però i commissari ad adottare i conseguenti atti di ritiro;

IV) violazione dell'art. 21 quinquies L. n. 241/1990 e irragionevolezza: la delibera commissariale n. 113 del 9/9/2013 revoca i procedimenti elettorali laddove la giunta regionale nell'impugnata DGR n. 972 del 2013 e nella successiva nota n. 117787 del 2013 ne ha previsto soltanto l'interruzione;

V) violazione dell'art. 11, LR. n. 30/2004, dell'art. 97, cost. e dell'art. 30, dello statuto della Regione Umbria: il comportamento della regione è

palesemente difforme dai principi di economicità dell'azione amministrativa e il provvedimento del commissario straordinario è palesemente contrastante col principio della trasparenza atteso che lo stesso, a quanto risulta, è anche tra i candidati di una delle liste avversarie a quella di cui fanno parte gli odierni ricorrenti.

7. Si è costituito in giudizio il Consorzio di bonifica Tevere Nera, depositando documenti e chiedendo il rigetto del ricorso previa la sua improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse a ricorrere.

7.1. Si è altresì costituita la regione Umbria con documenti e memoria nella quale adduce la sopravvenuta carenza d'interesse a ricorrere e l'inammissibilità per vari profili della proposta impugnativa.

7.2. In prossimità dell'udienza di merito i ricorrenti hanno presentato memoria.

DIRITTO

1. Nella qualità di sindaci dei comuni di Orvieto, Attigliano, Otricoli e Bassano in Teverina i sigg.ri

e nella qualità di iscritti alla lista denominata "Comitato per l'abolizione della tassa Tevere-Nera", i sigg.ri

e impugnano i seguenti atti e provvedimenti:

- la deliberazione n. 972 del 4/9/2013, con la quale la Giunta regionale dell'Umbria - previa ricezione, come parte integrante e sostanziale, del documento istruttorio e della conseguente proposta dell'assessore alle politiche agricole e previa approvazione del disegno di legge regionale allegato sotto la lettera "A" - ha ritenuto necessario interrompere i procedimenti per l'elezione degli organi dei consorzi di bonifica, già avviati dai commissari degli stessi, fino alla definizione dei termini indicati nella proposta di legge regionale in materia di rinnovo dei relativi consigli di amministrazione e di invitare i suddetti commissari ad

- adottare i conseguenti atti di ritiro dei procedimenti elettorali;
- la delibera n. 113 del 9/9/2013 del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica Tevere Nera che ha revocato tutte i provvedimenti d'indizione delle elezioni con restituzione delle liste elettorali;
 - la nota della Regione Umbria n. 117787 delle 4/9/2013 con la quale è stata comunicata ai commissari straordinari dei consorzi di bonifica l'interruzione dei procedimenti elettorali;
 - la nota del Consorzio di bonifica Tevere Nera prot. n. 5505 del 16/9/2013, inviata ai sindaci dei comuni del comprensorio di comunicazione dell'interruzione dei procedimenti elettorali per il rinnovo delle cariche amministrative del consorzio stesso.

2. Precede la trattazione del merito l'eccezione d'improcedibilità per sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire in limine proposta dalla Regione Umbria alla luce dell'art. 1, L.R. n. 27/2013 che ha sostituito l'art. 2 co. 4, lett. b), L.R. n. 8/2013 nel senso che i commissari straordinari nominati per ogni consorzio di bonifica in luogo dei consigli di amministrazione e dei presidenti ... "provvedono al rinnovo degli organi di amministrazione ... dopo le elezioni amministrative del 2014 e comunque non oltre il 31 ottobre 2014.

2.1. Nei confronti della deliberazione della Giunta regionale dell'Umbria n. 972 del 4/9/2013, l'eccezione è fondata.

2.2. Con l'emendamento introdotto dall'art. 1, LR n. 27/2013, non appare possibile procedere al rinnovo degli organi di amministrazione se non dopo lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2014.

2.3. Detto adempimento assume valenza condizionante la convocazione dei comizi elettorali da parte dei commissari straordinari e riveste efficacia invalidante degli atti prodromici allo svolgimento delle elezioni

consortili fissate per il 29 settembre 2013, sicché alcun vantaggio potrebbe derivare agli odierni ricorrenti dall'annullamento della delibera in esame di interruzione dei procedimenti elettorali in corso.

2.4. Per quanto attiene alla deliberazione n. 972 del 4/9/2013, al documento istruttorio e alla conseguente proposta dell'assessore alle politiche agricole con cui è stato dato corso all'interruzione dei procedimenti elettorali già avviati, il ricorso va dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto d'interesse.

2.5. L'improcedibilità va estesa, per analoghe ragioni anche all'impugnazione della comunicazione della Regione Umbria ai commissari straordinari n. 117787 del 4/9/2013 di interrompere i procedimenti elettorali.

2.6. Ciò in disparte l'inammissibilità del ricorso in parte qua, dato il contenuto della comunicazione, meramente esecutivo di precedenti provvedimenti che la rende insuscettibile, in sé e per sé, di arrecare agli interessati lesione alcuna.

3. Con precipuo riferimento alla comunicazione prot. n. 5505 del 16/9/2013, inviata ai sindaci dei comuni del comprensorio del Consorzio di bonifica Tevere Nera d'interruzione dei procedimenti elettorali per il rinnovo delle cariche amministrative, i ricorrenti obiettano che l'emendamento in vigore si limita a precisare il nuovo arco temporale entro il quale svolgere le elezioni degli organi consortili, fermo restando l'utilizzo delle liste già presentate entro il 4 settembre 2013.

3.1. Sotto questo aspetto, i ricorrenti affermano il persistere del loro interesse ad agire, quantomeno nei confronti della delibera n. 113 del 9/9/2013 del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica Tevere Nera nella parte in cui, nel revocare i provvedimenti d'indizione

delle elezioni, ha disposto la restituzione delle liste elettorali, così impedendo di utilizzare per le nuove elezioni le liste presentate entro il 4 settembre 2013.

3.2. La tesi non ha pregio.

3.3. In conformità all'art. 2 co. 4, lett. b), L.R. n. 8/2013, il rinnovo degli organi di amministrazione ad opera dei commissari straordinari deve essere effettuato con le modalità di cui alla L.R. n. 30/2004.

3.4. Ai sensi dell'art. 17-bis (inserito dall'art. 1, L.R. n. 29/2005 nella legge regionale n. 30/2004), le elezioni devono pertanto svolgersi ... "di norma in coincidenza con le elezioni regionali, ed in caso di necessità con le prime elezioni utili politiche, amministrative o europee ...".

3.5. Con l'emendamento introdotto dall'art. 1, L.R. n. 27/2013, il rinnovo degli organi di amministrazione avviene ex lege dopo le elezioni amministrative del 2014 e comunque non oltre il 31 ottobre 2014, quando cioè sarà proceduto al rinnovo dei consigli comunali.

3.6. Secondo l'art. 15, L.R. n. 30/2004, due dei cinque componenti il Consiglio di amministrazione sono eletti dai comuni nell'ambito della seconda sezione elettorale, cui appartengono i legali rappresentanti dei comuni ricadenti nel consorzio di bonifica.

3.7. Implica, ad avviso del Collegio che all'elezione della seconda sezione dell'assemblea dei consorziati partecipino i rappresentanti dei consigli comunali in carica e non quelli cessati, come potrebbe verificarsi successivamente alle elezioni amministrative del 2014.

3.8. L'utilizzo delle liste già presentate entro il 4 settembre 2013 per le elezioni degli organi consortili è pertanto difforme dalla finalità del suddetto art. 15, L.R. n. 30/2004 che gli organi gestionali dei consorzi siano formati da soggetti che rappresentino l'ente locale, quantomeno al momento dell'elezione degli organi consortili.

3.9. Anche nei confronti della delibera n. 113 del 9/9/2013 del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica Tevere Nera il ricorso deve essere dichiarato improcedibile, con rigetto delle argomentazioni degli istanti.

4. Per l'insieme delle ragioni susposte, il Collegio ritiene che il ricorso debba essere dichiarato improcedibile e che le opposte tesi dei ricorrenti debbano essere respinte perché infondate.

4.1. Le spese giudiziali possono essere compensate nei confronti di tutte le parti in causa, in relazione alla peculiarità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile e respinge le opposte tesi dei ricorrenti. Compensa le spese giudiziali nei confronti di tutte le parti in causa.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

Paolo Amovilli, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/03/2014

IL SEGRETARIO

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