



**Dicastero amministrazione generale  
Comunicazione, relazioni istituzionali e  
quartieri**

Settore comunicazione e relazioni istituzionali  
Casella postale 2120  
6501 Bellinzona

T +41 (0)58 203 11 50  
comunicazione@bellinzona.ch

AGLI ORGANI

*D'INFORMAZIONE*

08 novembre 2018

Comunicato stampa

## **Nomina dei membri dell'AMB – Il TRAM dà ragione alla Città**

Dopo il Consiglio di Stato, anche il Tribunale cantonale amministrativo respinge in modo netto e inequivocabile il ricorso del signor Giancarlo Jorio contro la procedura di nomina dei membri del Consiglio direttivo dell'Azienda Multiservizi di Bellinzona.

Le censure del ricorrente sono state respinte su tutta la linea e addirittura in parte – contrariamente a quanto aveva fatto un prima istanza il Consiglio di Stato – dichiarate irricevibili.

Anche questa sentenza, peraltro non preceduta da misure provvisoriale (la richiesta è pure stata respinta), conferma il nuovo assetto organizzativo dell'Azienda Multiservizi di Bellinzona così come voluto da Municipio e Consiglio comunale.

IL MUNICIPIO

Annessa: Sentenza del 31 ottobre 2018 del Tribunale cantonale amministrativo

Incarto n.  
52.2018.315

Lugano  
31 ottobre 2018

	E	PC		E	PC
SINDACO		X	MUNICIPALI		X
SEGRETARIO		X	POLIZIA		
CANCELLERIA			SCUOLE		
RISORSE UMANE			POMPIERI		
GIURINCHI					
INFORMATICA			LAPS/AVS		
MOV. POPOLAZIONE			GIOVANI		
COMUNICAZIONE			ANZIANI BELLINZONA		
QUARTIERI			ANZIANI SEMENTINA		
FINANZE			URBANISTICA		
EDILIZIA PRIVATA			OPERE PUBBLICHE		
SERVIZI URBANI			CULTURA		

In nome  
della Repubblica e Cantone  
Ticino

**Tribunale cantonale amministrativo**

AMB X

composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente,  
Mateo Cassina, Fulvio Campello

vicecancelliere: Reto Peterhans

statuendo sul ricorso del 28 luglio 2018 di

**Giancarlo Jorio**, 6512 Giubiasco,

contro

la risoluzione del 23 maggio 2018 (n. 2404) del Consiglio di Stato che respinge l'impugnativa presentata dall'insorgente avverso la decisione del 18 dicembre 2017 con cui il Consiglio comunale di Bellinzona ha nominato i membri del Consiglio direttivo dell'Ente autonomo Aziende Multiservizi Bellinzona (AMB);

ritenuto,

**in fatto**

- A. Il 16 ottobre 2017 il Consiglio comunale di Bellinzona ha approvato lo statuto del nuovo Ente autonomo di diritto comunale denominato Azienda Multiservizi Bellinzona (statuto AMB). Secondo l'art. 8 cpv. 1 dello statuto AMB, il Consiglio direttivo si compone di un minimo di cinque e un massimo di sette membri. Il capo dicastero - prosegue la norma - ne fa parte e assume la pre-

sidenza, mentre gli altri quattro, di cui un secondo municipale, sono designati dal Consiglio comunale su proposta del Municipio.

- B. Riunito in seduta plenaria, il 18 dicembre 2017 il Legislativo di Bellinzona, preso atto che Andrea Bersani era membro e presidente di diritto del Consiglio direttivo in quanto capo dicastero, ha provveduto a completarlo eleggendo il municipale Giorgio Soldini e, inoltre, Nicola Zorzi, Marco Ottini e Gilbert Jorio.
- C. Con risoluzione del 30 gennaio 2018 (n. 455) il Consiglio di Stato ha ratificato lo statuto dell'Ente autonomo AMB, apportandovi alcune modifiche, segnatamente:
- ha introdotto l'acronimo AMB all'art. 1;
  - ha stralciato l'art. 7 cpv. 2, che indicava come solo facoltativa la Direzione, mentre essa è un organo;
  - ha stralciato la competenza del Municipio di designare ulteriori due membri nel caso di partecipazione di altri enti pubblici o di servizio pubblico all'Ente, lasciandola dunque al Legislativo.
- D. Con decisione del 23 maggio 2018 il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso presentato da Giancarlo Jorio che - ricusato il direttore del Servizio dei ricorsi Stefano Mossi - chiedeva in via principale l'annullamento della nomina dell'intero Consiglio direttivo dell'AMB, subordinatamente almeno quella di Andrea Bersani. Secondo il Governo il fatto che la nomina dei membri sia avvenuta prima della ratifica dello statuto da parte sua, benché costitutiva di un vizio formale, non sarebbe atta a invalidarla. Esso considera poi corretta la procedura seguita dal Legislativo comunale, ritenuto che la presentazione di un messaggio da parte del Municipio non sarebbe in questi casi necessaria, essendo sufficiente che la trattanda figurasse all'ordine del giorno. Infine, non sussisterebbe alcun conflitto d'interessi per Andrea Bersani in relazione a una serie di fatti avvenuti quando egli era sindaco di Giubiasco, partitamente illustrati da Giancarlo Jorio nell'impugnativa.

- E. Contro il giudizio appena descritto Giancarlo Jorio insorge ora davanti al Tribunale cantonale amministrativo contestando nuovamente la nomina dell'intero Consiglio direttivo e, in via subordinata, quella di Andrea Bersani. In via ancor più subordinata egli chiede la retrocessione degli atti all'Autorità inferiore, affinché completi l'istruttoria ed emani un nuovo giudizio. Censurata la mancata evasione da parte del Consiglio di Stato dell'istanza di ricusa promossa nei confronti di Stefano Mossi, il ricorrente rimprovera al Municipio di aver tenuto una condotta contraria alla buona fede procedurale, siccome avrebbe sottaciuto fatti determinanti davanti al Consiglio di Stato. L'insorgente ribadisce quindi che il Consiglio comunale non poteva statuire sulle nomine prima della ratifica dello statuto da parte del Governo e che, in ogni caso, Andrea Bersani - al quale addebita *"l'inosservanza di disposizioni legali e gravi negligenze nell'esercizio delle funzioni"* quando era sindaco di Giubiasco - non dovrebbe far parte del Consiglio direttivo dell'AMB per motivi di *"inidoneità"* ed *"esclusione"*.
- F. All'accoglimento del ricorso si oppongono il Consiglio di Stato, senza formulare osservazioni, e il Comune di Bellinzona, per il tramite del suo Municipio, il quale sollecita in via cautelare la revoca dell'effetto sospensivo al ricorso. Degli argomenti si dirà, ove necessario in diritto.
- G. Con la replica e la duplica le parti hanno ribadito le rispettive posizioni. Giancarlo Jorio ha inoltre chiesto la reiezione della domanda cautelare.

Considerato,

**in diritto**

1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dall'art. 208 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 181.100) e la legittimazione attiva di Giancarlo Jorio è certa (art. 209 lett. a LOC). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100), è dunque ricevibile in ordine e può

essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm).

2. Preliminarmente, a ragione il ricorrente lamenta il fatto che la decisione impugnata omette di esprimersi in merito alla domanda di ricusa del direttore del Servizio dei ricorsi Stefano Mossi, formulata con il ricorso. Ora, è vero che la richiesta non è stata particolarmente motivata e nemmeno ribadita negli ulteriori scritti; ciò non esimeva comunque il Consiglio di Stato dall'evaderla. Incomprensibile è poi il fatto che, confrontato con la puntuale censura del ricorrente in questa sede, il Governo non abbia speso nemmeno una parola in merito (anche solo per confermare l'avvenuta astensione) né in sede di risposta né in quella di duplica. Il Tribunale ritiene tuttavia di sanare questo vizio, per diversi motivi. Principalmente poiché, a prescindere dall'astensione o meno del funzionario in parola, il Governo si è ormai espresso sul merito della vertenza, di modo che in analogia con la giurisprudenza di questa Corte in relazione al cosiddetto ricorso diretto (*Sprungrekurs*) la causa dev'essere a questo punto decisa comunque dal Tribunale, ciò che appare giustificato da ragioni di economia processuale e celerità di giudizio (cfr. STA 52.2017.332 del 21 giugno 2017 consid. 4). Inoltre, i motivi di ricorso sollevati nell'impugnativa concernono la violazione del diritto secondo l'art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm (che comprende anche la verifica dell'eccesso o dell'abuso del potere di apprezzamento), rispettivamente l'inesatto o incompleto accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti previsto dalla lett. b del medesimo disposto. Il potere cognitivo di questa Corte è dunque in concreto il medesimo di quello del Consiglio di Stato e il ricorrente non patisce pertanto alcun danno nella difesa dei suoi diritti. Inoltre il Tribunale terrà conto di quest'aspetto nell'ambito della fissazione spese.
  
3. 3.1. Secondo l'art. 212 LOC le singole decisioni degli organi comunali sono annullabili se: contrarie a norme della Costituzione, di leggi o di regolamenti (lett. a), quando sono state ammesse a votare persone non aventi diritto e ciò ha potuto influire sulle deliberazioni (lett. b), se la votazione non è stata eseguita secondo le norme di legge (lett. c), se conseguenti ad atti illeciti oppure se

si sono verificati disordini o intimidazioni tali da presumere che i cittadini non abbiano potuto esprimere liberamente il loro voto (lett. d) e infine qualora siano state violate formalità essenziali prescritte da leggi o regolamenti.

3.2. Ove non sia fatta valere una violazione del diritto nel senso del precitato art. 212 LOC, l'autorità di ricorso non può mettere in discussione una decisione del legislativo senza esporsi al rimprovero di essersi arrogata un potere di cognizione che disattende il principio dell'autonomia comunale (STA 52.2007.31 del 3 luglio 2007).

4. Il ricorrente sostiene che il Presidente del Consiglio comunale sarebbe venuto meno ai suoi obblighi, poiché ha permesso al plenum di deliberare sulle nomine del Consiglio direttivo prima che lo statuto AMB fosse stato ratificato dal Consiglio di Stato e, quindi, entrato in vigore. Oltre che difettare di base legale, alla luce delle modifiche apportate in sede di ratifica allo statuto AMB, il Legislativo non disponeva di tutte le informazioni necessarie. Poco importa il fatto che la risoluzione governativa di ratifica non sia stata impugnata. Spettava comunque al Legislativo valutarne la portata.

4.1. Con la revisione parziale della LOC entrata in vigore il 1° gennaio 2009 (BU 2008, 627) è stata introdotta la possibilità per il Comune di costituire enti di diritto pubblico con propria personalità giuridica, anche con la collaborazione di altri enti pubblici e di privati (art. 193c cpv. 1). L'adozione dello statuto dell'ente è compito dell'Assemblea o del Consiglio comunale, secondo le modalità previste per il regolamento comunale (cpv. 2). Il Comune può attribuire il compito all'ente mediante mandato di prestazione secondo l'art. 193b LOC (cpv. 3). La legge lascia un ampio margine al Comune nell'applicazione di questo strumento, limitandosi a esigere un contenuto minimo per lo statuto, che dev'essere approvato dal Consiglio di Stato, segnatamente (art. 193d cpv. 1 LOC): scopi e compiti; organi dell'ente, competenze e funzionamento; meccanismi di controllo degli organi comunali; in che misura l'ente soggiace ai principi di gestione finanziaria comunale; finanziamento, copertura del disavanzo, ripartizione degli utili;

eventuali mandati di prestazione; modalità di scioglimento. Il cpv. 2 del medesimo articolo stabilisce che i conti dell'ente devono essere approvati dal Legislativo comunale e che i membri degli organi dell'ente sono vincolati agli art. 32 (*Casi di collisione del legislativo comunale*) e 100 (*Collisione d'interesse per i municipali*) LOC, quelli dell'esecutivo pure all'art. 101 (*Divieto di prestazione per i municipali*) LOC. Sono inoltre applicabili gli art. 208 segg. LOC.

4.2. Non è chiaro se il rinvio operato dall'art. 193c cpv. 2 LOC alle modalità previste per il regolamento comunale sia circoscritto alla sola adozione in senso stretto dello statuto oppure abbracci anche la necessità di conseguire la sanzione da parte del Consiglio di Stato (comunque prevista *quale lex specialis* dall'art. 193d cpv. 1 ultima frase LOC) e, di riflesso, se questa abbia portata costitutiva come stabilito dall'art. 190 cpv. 1 LOC. La questione non necessita comunque di essere risolta in questa sede. Infatti, lo stesso statuto AMB, all'art. 16, prevede che la sua entrata in vigore avviene con l'approvazione da parte dell'autorità superiore, ovvero il Consiglio di Stato. Pertanto, lo statuto AMB è entrato in vigore al più presto il 30 gennaio 2018, data della sua approvazione da parte del Governo. Ne discende che al momento in cui il Consiglio comunale di Bellinzona si è pronunciato in merito alla nomina del Consiglio direttivo del nuovo ente autonomo lo Statuto non era in ogni caso ancora in vigore. Del resto, nemmeno le parti pretendono altrimenti.

4.3. Litigioso è, per contro, il quesito di sapere se fosse necessario attendere l'entrata in vigore dello statuto, prima di procedere con la nomina degli organi. La questione dev'essere risolta per la negativa. Infatti nulla impediva al Legislativo di Bellinzona di procedere con la designazione degli organi in conformità con lo statuto AMB così come adottato, senza attenderne l'approvazione dell'Autorità superiore. Il fatto che la facoltà di nomina per il Consiglio comunale derivasse proprio dallo statuto ancora non basta per apparentare la situazione a quella di una decisione adottata da un organo non competente. Lo statuto AMB era, infatti, comunque sia già stato adottato e prevedeva simile competenza. Semplicemente la validità e gli effetti di tale decisione sono rima-

sti sospesi sino alla sua entrata in vigore. Non vi è dunque una violazione del diritto.

4.4. Certo, così facendo il Legislativo comunale si è esposto al rischio di dover ritornare su questa decisione, per esempio qualora il Governo avesse negato la ratifica dello statuto o lo avesse modificato in modo determinante in relazione alla nomina dell'organo. Ciò che, comunque, in concreto non è avvenuto. Ma dal momento che simile modo di procedere rimane nel solco della legalità, la decisione di anticipare le nomine in parola è alla fin fine una mera scelta di opportunità, che rileva all'autonomia del comune. Censura che il ricorrente - che si limita semplicemente a qualificare come illegale un simile agire - non ha sollevato né tantomeno motivato. Ma anche si volesse entrare nel merito di una simile contestazione e ponendo che il Tribunale disponesse del sindacato dell'adeguatezza, il modo di procedere del Consiglio comunale sarebbe comunque tutto sommato condivisibile alla luce dei motivi evocati dal Municipio già in sede di riposta di prima istanza, ovvero l'obiettivo di costituire e rendere operativo l'ente autonomo al più presto sia per *"ridurre al minimo indispensabile il periodo di transizione dalla gestione dei servizi industriali in regime preaggregativo alla gestione unitaria per tutta la nuova Città"* sia - e soprattutto - per le sue importanti conseguenze finanziarie per il nuovo Comune. Invero, simili giustificazioni avrebbero addirittura potuto condurre il Legislativo a fissare retroattivamente la data d'entrata in vigore dello statuto stesso, come ammesso anche nel caso di regolamenti comunali (STA 52.2004.136 del 13 settembre 2004 consid. 2.3).

4.5. Nemmeno si può concludere che il Legislativo abbia deciso senza disporre di tutti gli elementi conoscitivi necessari. Dal verbale emerge effettivamente la questione dell'approvazione dello statuto AMB non è stata tematizzata in sede di nomina dei membri. A prescindere dal fatto che il Municipio sostiene che ciò era comunque noto al Legislativo - ciò che appare più che verosimile - in ogni caso essa non era indispensabile ai fini della votazione, per i motivi appena espressi. Né si può ritenere che l'organo decidente sia stato condotto ad adottare una soluzione diversa da quella scaturita. Questo anche alla luce della procedura seguita per addivenire alla decisione criticata, che non prevede la pre-



sentazione di un messaggio e, di conseguenza, di un approfondimento delle proposte in sede commissionale. In nessun caso, dunque, è possibile ritenere che sia stata fornita un'informazione carente o addirittura errata, tale da giustificare la conclusione che l'organo deliberante sia stato fuorviato o abbia deliberato senza la necessaria cognizione di causa. In questi termini, nemmeno è possibile intravedere un comportamento scorretto del presidente del Legislativo.

4.6. Infine, è a torto che il ricorrente rimprovera al Municipio di aver sottaciuto davanti al Governo il fatto di non aver ancora designato Andrea Bersani quale membro e presidente del Consiglio direttivo di AMB. Infatti, facendo astrazione del fatto di quanto si dirà nel successivo considerando, alla luce dello statuto AMB, il Municipio non è competente a procedere in tal senso. Non è dato quindi di vedere in cosa consisterebbe la violazione della buona fede procedurale.

5. Il ricorrente chiede l'annullamento della nomina quale membro e presidente del Consiglio direttivo di AMB del capo dicastero Andrea Bersani. Il Governo, nella decisione impugnata, non si è confrontato con il quesito preliminare di sapere se su questo punto il ricorso fosse diretto avverso una decisione. Ora, la pubblicazione delle risoluzioni del Consiglio comunale di Bellinzona riferita alla seduta del 18/19 dicembre 2017 (agli atti) informa effettivamente che *"Quali membri nel Consiglio direttivo dell'Ente autonomo AMB sono designati: Andrea Bersani, presidente (...)"*. Sennonché, come emerge senza ombra di dubbio dal verbale della seduta agli atti, il Legislativo comunale non ha proceduto a questa nomina, che del resto nemmeno gli compete (art. 8 cpv. 1 statuto AMB). Aspetto che è stato debitamente illustrato dal suo Presidente prima di procedere alla votazione (loc. cit.):

Ricordo quanto dice lo statuto delle AMB all'art. 8 in merito alla composizione del Consiglio direttivo. Cpv. 1 *"Il consiglio direttivo si compone di un minimo di cinque e di un massimo di sette membri. Il Capo-dicastero ne fa parte d'ufficio assumendone la presidenza. Gli altri quattro, di cui un secondo municipale, sono designati dal Consiglio comunale, su proposta del Municipio."* Di seguito cito le proposte del Municipio, che ci sono state consegnate: Presidente Andrea Bersani, il quale è membro di diritto, quindi la designazione non viene votata".

Pertanto, a prescindere dall'errata indicazione contenuta nella pubblicazione, appare del tutto chiaro che il Consiglio comunale non si sia in alcun modo pronunciato sulla nomina di Andrea Bersani quale membro e presidente del Consiglio direttivo. Ne discende che su questo punto è a torto che il Consiglio di Stato è entrato nel merito della contestazione sollevata dall'insorgente. In assenza di decisione impugnabile, esso avrebbe dovuto limitarsi a dichiarare irricevibile su questo punto il Gravame. Il Tribunale rinuncia a riformare la risoluzione del Governo in tal senso: siccome esso ha comunque sia disatteso la censura ciò sarebbe privo di portata pratica; è sufficiente respingere il ricorso anche su questo punto.

6. Sulla scorta delle pregresse considerazioni il ricorso dev'essere respinto. L'emanazione del presente giudizio rende superata la richiesta di adozione di provvedimenti cautelari.
7. La tassa di giustizia di fr. 2'000.- segue la soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm); in ragione dei motivi evocati in precedenza (*supra*, consid. 2) essa viene ridotta a fr. 1'200.-. Non si assegnano ripetibili (art. 49 LPAm).

Per questi motivi,

**dichiara e pronuncia:**

1. Il ricorso è respinto.
2. La tassa di giustizia di fr. 1'200.-, già anticipata da Giancarlo Jorio, resta a suo carico. Non si assegnano ripetibili.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30

giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).

4. Intimazione a: **Giancarlo Jorio**, 6512 Giubiasco;  
**Comune di Bellinzona**,  
rappr. dal suo Municipio, 6500 Bellinzona;  
**Consiglio di Stato**, 6501 Bellinzona.

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il presidente

*is. Jorio*



Il vicecancelliere

*Auto*

TRIBUNALE CANTONALE  
AMMINISTRATIVO

**31 OTT. 2018**

INTIMAZIONE ALLE PARTI  
A MEZZO RACCOMANDATA