



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 il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1876 del 2012, proposto da:
Alberto Mazzonetto, rappresentato e difeso dall'avv. Carlotta Mazzonetto, con
domicilio presso la Segreteria del Tar Veneto;

contro

Regione Veneto, rappresentato e difeso dagli avv. Ezio Zanon, Antonella Cusin,
con domicilio eletto presso Ezio Zanon in Venezia, Regione Veneto - Cannaregio,
23; Presidente di Azienda Territoriale Per L'Edilizia Residenziale - Ater di Venezia,
rappresentato e difeso dall'avv. Guido Barzazi, con domicilio eletto presso Guido
Barzazi in Mestre-Venezia, via Torino, 186;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale del Veneto 25.9.2012 n. 1941 con la
quale è stata revocata, al ricorrente, ai sensi dell'art. 8, comma 1 e dell'art. 20 dello
statuto dell'Azienda, l'incarico di Presidente della ATER di Venezia; nonchè di
ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Veneto e di Presidente di Azienda Territoriale Per L'Edeilizia Residenziale - Ater di Venezia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2013 il dott. Roberto Vitanza 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, con il presente ricorso, reagisce contro la revoca dall'incarico di Presidente dell'Ater di Venezia, adottato dalla Regione Veneto con il provvedimento in questa sede impugnato, che avverso l'attivazione della procedura selettiva volta alla individuazione di un nuovo Presidente dell'Ater di Venezia.

Pacifica è la giurisdizione del giudice adito, atteso che gli atti di revoca e di nomina dell'organo di vertice dell'ente pubblico sono atti di alta amministrazione, e, come tali, sottoposti al sindacato del giudice amministrativo (TAR Lazio-Roma, Sez. II, 8 aprile 2003, n.3278).

Preliminarmente il Collegio deve valutare la completezza del ricorso con riferimento alla necessaria partecipazione di tutti i soggetti legittimati e ciò indipendentemente dall'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dall'ATER in qualità di asserita contro interessata che, al riguardo, segnala proprio la mancata notifica dell'atto alla predetta ed al Presidente dell'Ater.

Infatti, con riferimento al Presidente, la stessa rileva che, al momento della notifica del ricorso, non era intervenuta ancora la nomina del nuovo Presidente dell'Ente così che la procedura partecipativa nei confronti di tale organo apicale non si è punto perfezionata.

Osserva il Collegio che la figura del controinteressato per pacifica e costante giurisprudenza, deve essere, prioritariamente, individuata nel soggetto che dall'annullamento del vigente provvedimento risente di un pregiudizio diretto ed immediato. Ma su ciò più avanti.

Nel caso in argomento l'ATER non sopporta alcun nocumento diretto dalla successione dell'organo di vertice, in conseguenza dell'eventuale annullamento della revoca dell'incarico, atteso che è giuridicamente indifferente, per la persona giuridica, il soggetto fisico preposto alla guida dell'Ente.

Né può ragionevolmente sostenersi che l'eventuale annullamento del provvedimento di revoca in questa sede censurato, peraltro assunto dall'Ente di controllo, comporti una sua qualche e residuale responsabilità.

Il Collegio non condivide l'assunto avanzato dall' ATER

secondo cui la notifica del ricorso al nuovo Presidente dell'Ater, da intendersi quale controinteressato, non si è perfezionata per la mancanza della suddetta nomina, così da realizzare la fattispecie di cui all'art. 41 cpa.

E' appena il caso di osservare che tale prospettazione confligge proprio con la lettera e con lo spirito della citata norma, che testualmente statuisce l'obbligo di notifica del ricorso anche al controinteressato :”...che sia individuato nell’atto stesso”.

La *ratio* della norma è palese e logica allo stesso tempo : non si vuole che le richieste giurisdizionali della parte siano oggetto di alchimie interpretative in cui i soggetti controinteressati c.d. occulti possano irrompere nella dialettica processuale e vanificare l'azione già attivata.

Solo coloro che, individuati comunque nell'atto, subiscono un pregiudizio diretto ed immediato dalla eliminazione del provvedimento contestato sono e possono considerarsi controinteressati.

In altre parole.

E' pacifico che nel processo amministrativo assume la veste di controinteressato esclusivamente quel soggetto nominativamente indicato nel provvedimento gravato o, come detto, agevolmente individuabile dallo stesso e che, contestualmente, vanta un interesse contrario alla rimozione del provvedimento, rimozione che potrebbe comportare effetti negativi per la propria sfera giuridica (Cons. Stato Sez. V 24 settembre 2003 n.5462; idem 21 gennaio 2002 n. 72) .

Non solo.

Accanto a tale nozione di controinteressato, c.d. in senso formale, la giurisprudenza ha pure dato accesso alla nozione di controinteressato in senso sostanziale che può anche non coincidere con i controinteressati in senso formale, ma che riguarda i soggetti titolari di una posizione incompatibile o contraria con quella dedotta in giudizio (cfr Cons. Stato Sez. IV 12 novembre 2002 n. 7257) .

Ebbene, in quest'ultima ipotesi è necessario che il provvedimento incida una pluralità di situazioni giuridiche in modo chiaro ed univoco, nei termini espressi dal contenuto motivazionale dell'atto.

E' solo dalla motivazione del provvedimento, infatti, che è possibile rilevare, in relazione al rapporto giuridico definito dal provvedimento, la presenza di soggetti interessati a conservare posizioni giuridiche soggettive di tipo opposto ed antitetico a quelle pregiudizievoli del destinatario dell'atto che, invece, vuole ed ha interesse a rimuovere attraverso l'annullamento del provvedimento.

Peraltro, una significativa parte della giurisprudenza, ritiene necessario, per l'individuazione della riportata figura processuale, la contemporanea presenza dei due riferiti requisiti (formale e sostanziale) (Cons.Giust.Amm.Reg.Sic., Sez. giur., 15 giugno 2007, n.451).

Nel caso in questione, invero, come detto, non si evincono, al momento dell'attivazione dell'azione, gli interessi antitetici a quelli del ricorrente, né sul piano formale, né sul quello sostanziale.

Non per l'Ater, cui deve essere, come detto, indifferente la titolarità dell'organo di vertice, né per il direttore dell'Ente pro tempore, atteso che lo stesso al momento dell'azione non era stato ancora nominato, così che, nella presente vicenda, nessun controinteressato poteva e può individuarsi.

E' appena il caso di sottolineare che gli altri interessi alieni, ma individuati in via indiretta o derivata rispetto all'interesse tutelato in via principale, hanno titolo per interloquire nel processo attraverso le diverse forme di intervento, così come disciplinate dall'art. 28 in uno con l'art. 50 cpa.

Pertanto il Collegio, con riferimento alla domanda introdotta dall'Ater in qualità di controinteressata, accertata l'esistenza di un interesse derivato della stessa, funzionalmente collegato in via indiretta all'interesse al mantenimento dell'atto censurato, ritiene che l'istanza avanzata dall'Ater nella asserita veste di controinteressata, in realtà poteva sussumersi nei termini propri della richiesta di intervento ad opponendum ma, contro tale "conversione", si oppone la mancata notifica dell'istanza nei termini indicati dall'art. 50, secondo comma cpa, per cui, la riferita domanda, a mente dell'art. 35 cpa, deve dichiararsi irricevibile.

Ciò premesso il Collegio ricorda che ha già valutato, negativamente, la questione relativa alla richiesta misura cautelare, limitando, però, la disamina della presente vicenda alla sola attualità del pregiudizio che il provvedimento censurato era in grado di determinare.

Di contro, il presente scrutinio, dovrà affrontare, *funditus*, l'intera vicenda controversa.

In primo luogo è necessario rilevare che il dato fattuale, così come rappresentato dalla parte ricorrente e confermato, dalla parte resistente, evidenzia aspetti e connotati controversi proprio con riferimento alla interpretazione di atti fondamentali della procedura prevista per la rimozione degli organi degli Enti controllati dalla regione.

Osserva il Collegio che, in buona sostanza, il punto essenziale e controverso della vicenda riguarda la procedura adottata dall'Ente di controllo onde provvedere alla revoca dell'organo di vertice dell'Ater.

In altri termini è necessario prioritariamente accertare se la procedura adottata al riguardo dalla Regione, asseritamente nei termini di cui agli artt. 8 e 20 dello statuto, è conforme al dato fattuale, così come è emerso dagli atti.

Sostiene, infatti, la parte ricorrente che l'Amministrazione avrebbe violato, nell'occasione, la complessa e citata procedura prevista per la revoca dell'indicato organo.

In particolare, secondo il ricorrente, farebbe difetto la stessa segnalazione dell'organo collegiale, atteso che, nell'atto inviato alla Regione, non si rinvencono i rilievi circa le violazioni funzionali addebitate, che, prioritariamente accertati dall'organo collegiale, devono necessariamente precedere l'adozione di una tale misura (artt. 8, comma 1° e 20 dello statuto dell'Ater, in uno con l'art. 13 della L.R. 10/1995), così che il provvedimento sarebbe stato, invece, adottato utilizzando la procedura di cui all'art. 12 della L.R. n.53/1993, in palese contrasto con la normativa speciale prevista per la presente fattispecie.

Perfettamente antitetica è la posizione della parte resistente che, di contro, ritiene puntualmente osservate tutte le prescrizioni normative speciali previste dagli artt. 8 e 20 cit.

In merito è opportuno rilevare che il Segretario Generale della programmazione della Regione Veneto con nota del 2 febbraio 2012 ha chiesto, al Consiglio di amministrazione dell'Ater, anche a seguito di segnalazioni esterne, chiarimenti in merito all'attività aziendale, ciò in funzione della possibile attivazione della procedura di cui all'art. 10, comma 1°, della L.R. n.53/1993.

In particolare veniva richiesto :

chiarimenti in merito alla vicenda disciplinare che ha coinvolto il Direttore dell'Ente;

la "immobilità" dell'Ente, così come rappresentata dalle organizzazioni sindacali; gli incarichi esterni conferiti dal citato Ente ed il loro costo.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Ater provvedeva a riscontrare l'indicata richiesta attraverso la deliberazione assunta, in data 16 febbraio 2012, il cui contenuto veniva approvato all'unanimità.

In particolare emerge dalla relazione allegata alla citata delibera che i componenti il citato organo hanno, nell'occasione, espresso valutazioni ed opinioni tra loro contraddittorie, così che, malgrado la rappresentata unanimità di giudizi, invero, dal testo deliberato e dai suoi allegati, come come prodotti in atti, non si evince punto una reale e comune volontà del predetto organo collegiale.

Infatti la relazione del cda conviene e condivide l'operato del Presidente e dello stesso cda, rilevando la puntuale osservanza dei diversi presidi normativi, anche nell'intento di superare le estemporanee difficoltà operative, ha, poi, contestato tutti i rilievi avanzati nella nota della regione, di contro, la relazione del consigliere avvocato Morra, invero, presenta una situazione aziendale conflittuale, in cui i comportamenti del Presidente tendono a prevaricare le prerogative dell'organo di vigilanza e controllo, tanto da compromettere le finalità istituzionali dell'Ente, anche in conseguenza delle scelte di strategia industriale non condivise dal predetto Morra.

Non solo.

Il verbale della riunione del cda del 16 febbraio 2012 ha certificato che la discussione e la conseguente votazione ha riguardato al esclusivamente la sola questione relativa al licenziamento del direttore dell'Ente.

L'organo ha approvato, in questo caso, a maggioranza, la proposta del Presidente di avviare una risoluzione consensuale del rapporto professionale con il Direttore .

Con nota del 30 marzo 2012 il Segretario Generale della programmazione della Regione Veneto, in riscontro alla riferita delibera del 16 febbraio 2012 , chiedeva, al cda dell'ATER, un supplemento di istruttoria in merito alla sospensione del Direttore e, contestualmente di voler precisare se quanto convenuto all'unanimità dal predetto organo costituisse la segnalazione di cui all'art. 20 dello statuto.

Inoltre la risposta al quesito doveva pervenire entro dieci giorni, diversamente l'Ufficio avrebbe ritenuto il silenzio come conferma della indicata segnalazione di cui all'art. 20 cit.

Seguiva la riunione del Consiglio di Amministrazione del giorno 12 aprile 2012 in cui si attestava che il verbale già trasmesso in data 16 febbraio 2012 non aveva alcun effetto di segnalazione ai sensi dell'art. 20 cit.

Successivamente alcuni consiglieri del citato organo rappresentavano alla regione che tale ultimo verbale sarebbe stato adottato malgrado la comune intesa di non dar seguito alla richiesta di chiarimenti della regione, così rilevando la nullità della seduta del 12 aprile 2012.

La Giunta regionale del Veneto con delibera n. 864 del 15 maggio 2012 attivava, ai sensi dell'art. 8 e 20 dello statuto dell'Ater di Venezia, in uno con l'art. 13 della L.R. cit. la procedura di revoca dall'incarico dell'odierno ricorrente, disponendo il termine di venti giorni per le controdeduzioni e la sua conseguente astensione da tutti gli atti connessi alla carica.

La procedura veniva partecipata al ricorrente con la nota della regione Veneto n.226893 del 16 maggio 2012.

Il ricorrente produceva, in data 13 giugno 2013, una memoria difensiva con la quale contestava l'esistenza stessa dei presupposti giuridici per l'avvio e l'adozione del provvedimento di revoca.

La regione, dopo una richiesta istruttoria, parzialmente soddisfatta dall'Ater, con il provvedimento in questa sede impugnato, rimuoveva il ricorrente dall'incarico apicale presso l'Ater.

Osserva il Collegio che la disamina della presente vicenda processuale, nei termini fattuali così come documentalmente prodotti e non contestati dalle parti, evidenzia significative anomalie, palesi incoerenze logiche, nonché gravi carenze procedurali non giustificabili nei procedimenti sanzionatori, come quello in esame.

E' stato dimostrato che la vicenda, oggetto del presente scrutinio, è principiata con la richiesta di chiarimenti avanzata dall'Amministrazione regionale all'intero Consiglio di amministrazione dell'Ater, i cui riscontri avrebbero costituito eventuale ed ulteriore valutazione ai sensi dell'art. 10 della L.R. 53/1993.

E' appena il caso di segnalare che l'indicata norma prevede che la realizzazione della prevista fattispecie comporti lo scioglimento dell'intero consiglio di amministrazione e non solo del Presidente degli Enti controllati dalla regione.

Ebbene, in riscontro ai richiesti chiarimenti formulati a mente dell'art. 10 cit., il consiglio di amministrazione dell'ATER ha adottato una formale delibera accompagnata da vari allegati che la rendevano vaga, confusa e palesemente contraddittoria, nonché chiaramente elusiva dei rilievi avanzati dalla regione.

A fronte di tale obiettiva evenienza la predetta autorità regionale ha modificato l'originaria osservazione e formulato una nuova e più ambigua richiesta in cui, ritenendo che quanto partecipato dal cda con la delibera del 16 febbraio 2012 assumesse la valenza della segnalazione di cui all'art. 20 dello statuto dell'Ater, invitava, comunque, il predetto organo a precisare, entro dieci giorni, eventuali e contrari intendimenti, significando che l'omesso riscontro alla citata nota significava la conferma della riferita rappresentazione censoria.

In disparte il fatto che, dal verbale del Consiglio di Amministrazione del 12 aprile 2012, risulta espressamente che il predetto organo avesse escluso che il contenuto del precedente verbale del 16 febbraio 2012 potesse intendersi quale rilievo e contestazione al Presidente ai sensi dell'art. 20 dello statuto, tale descritto procedimento adottato dall'Amministrazione regionale è, a dir poco, inusuale e contrario, non solo al dettato dell'art. 20 citato, ma contrasta, all'evidenza, con i principi generali previsti per ogni contestazione prodromica ad ogni conseguente azione di natura sanzionatoria.

La norma appena riportata, infatti, mutuando, proprio dai riferiti principi generali, le proprie prescrizioni prevede, non solo una esclusiva iniziativa da parte dell'organo collegiale che, autonomamente, segnala all'Ente di controllo le eventuali mancanze rilevate nel comportamento del Presidente – evenienza disattesa dall'iniziativa regionale principiata a mente dell'art. 10 cit.-, ma è, altresì, necessario che l'organo collegiale contesti puntualmente e circostanziatamente all'interessato gli addebiti astrattamente rilevati ed accerti, comunque, i fatti, rilevando, al contempo, eventuali decadenze o revoche.

Come emerge in modo chiaro ed univoco dalla lettera della norma non è sufficiente un'ambigua e contraddittoria deliberazione – come nel caso di specie - del cda affinché si possa ritenere realizzata la fattispecie di cui al citato art. 20.

Nel caso in questione, all'evidenza, risultano omesse parti significative ed essenziali della procedura in grado di manifestare in modo univoco, non solo la volontà dell'organo collegiale, ma la stessa individuazione e precisazione del fatto o dei fatti oggetto dell'incolpazione.

Né, dagli atti, è dato rinvenire gli obbligatori accertamenti istruttori che la norma impone al Consiglio di Amministrazione onde dimostrare, prima della segnalazione alla regione, l'assunto accusatorio.

Alla luce di tali significative ed accertate omissioni, che hanno pregiudicato gravemente i diritti del ricorrente, utilizzando, altresì, una inedita forma di silenzio assenso per confortare le arbitrarie conclusioni dell'amministrazione regionale, atteso, oltretutto, che i verbali assunti dall'organo collegiale possono essere cassati soltanto nei modi normativamente previsti, non essendo giuridicamente significative, né le successive precisazione dei componenti, né, tanto meno, una dichiarazione dello stesso presidente, così come, irrilevante appare la rappresentata denuncia penale che attiene ad eventuali responsabilità non ancora definite dal giudice competente, per cui, allo stato, non può che prevalere il principio costituzionale di non colpevolezza, così che, nella presente vicenda, tale segnalazione non può assumere alcuna valenza dirimente.

Per tali motivi il Collegio accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla i provvedimenti in epigrafe censurati.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla gli atti in epigrafe contestati.

Dichiara irricevibile la domanda di costituzione proposta dall'ATER.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese di lite che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila), oltre IVA e CPA ed alla restituzione, come per legge del contributo unificato.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Silvia Coppari, Referendario

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/07/2013

IL SEGRETARIO

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