

N. 07133/2014 REG.PROV.COLL.

N. 10463/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10463 del 2013, proposto da:

Vincenzo Trinca, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Agliocchi, con domicilio eletto presso Luca Agliocchi in Roma, piazza G. Mazzini, 8;

contro

Comune di Tivoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Marci, Martina Ramondo e Diana Scarpitti, con domicilio eletto presso Silvio Crapolicchio in Roma, viale Parioli, 44;

Ministro dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Vittor Carlo Pisani, rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Bruni, con domicilio eletto presso Massimo Di Censo in Roma, via di Tor Vergata, 12;

per l'annullamento

della delibera 17.5.2013 n. 3 del commissario straordinario del Comune di Tivoli, con la quale è stata disposta la nomina del collegio dei revisori dei conti per il triennio 2013/2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Tivoli, del Ministero dell'interno e di Vittor Carlo Pisani;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2014 il dott. Antonio Vinciguerra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con nota n. prot. 20333 del 16.4.2013 il commissario straordinario del Comune di Tivoli ha dato avvio al procedimento per il rinnovo del collegio dei revisori dei conti, mediante estrazione a sorte a termini dell'art. 5 del D.M. 15.2.2012 n. 23.

Venivano selezionati tre nominativi, tra i quali il dott. Vincenzo Trinca. Con nota n. prot. 21237 del 22.4.2013 l'Amministrazione chiedeva ai selezionati la disponibilità ad assumere l'incarico di revisori e i loro curricula. Il dott. Trinca forniva entrambi gli elementi richiesti (nota del 23.4.2013).

Con nota n. prot. 24058 del 10.5.2013 il segretario generale del Comune di Tivoli informava il dott. Trinca che dall'istruttoria era emerso che il medesimo aveva già ricoperto il ruolo di revisore dei conti presso l'amministrazione comunale negli anni 1991-1994 e 1994-1997. La nota concludeva affermando che lo svolgimento dell'attività per due trienni costituisce elemento impediente a una terza carica, ai sensi dell'art. 235, comma 1°, del testo unico degli enti locali.

Il dott. Trinca presentava osservazioni in data 31.5.2013, alle quali il segretario generale rispondeva riaffermando la tesi dell'ineleggibilità (nota n. prot. 31198 del 26.6.2013).

Venuto a conoscenza del provvedimento commissariale di nomina del collegio dei revisori dei conti per il triennio 2013/2015 (delibera 17.5.2013 n. 3), dal quale è escluso, il dott. Trinca lo contesta in giudizio con censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria, della carente e illogica motivazione, della violazione del diritto di difesa, del travisamento e della disparità di trattamento.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Tivoli, il Ministero dell'interno e il dott. Vittor Carlo Pisani, presidente del nuovo collegio dei revisori dei conti, ai quali il ricorso è stato notificato.

L'Amministrazione comunale e il dott. Pisani eccepiscono la tardività del gravame riguardo ai termini di notifica del ricorso come decorrenti dalla pubblicazione all'albo pretorio del Comune della delibera di nomina del collegio dei revisori.

Le parti hanno presentato memorie di replica e conclusionali.

La causa è passata in decisione all'udienza dell'8 maggio 2014.

DIRITTO

Il procedimento avviato con la nota n. prot. 20333 del 16.4.2013 del commissario straordinario del Comune di Tivoli per il rinnovo del collegio dei revisori dei conti è concluso dalla delibera commissariale 17.5.2013 n. 3, la quale è l'atto finale del procedimento e, quindi, il solo a valenza provvedimentale con effetti esterni. Gli atti interni al procedimento stesso – il sub procedimento per

l'estrazione a sorte dei nominativi e la relativa verbalizzazione, le comunicazioni ai selezionati e le richieste istruttorie di cui alla nota n. prot. 21237 del 22.4.2013, le conseguenti risposte, ecc. – non producono effetti con carattere di autoritarietà, comprese le interlocuzioni tra l'attuale ricorrente e il segretario comunale - peraltro incompetente ad assumere in fattispecie atti a valenza provvedimentale - con le osservazioni dell'interessato, comunque siano dalle parti definite, le quali sono espressione degli oneri di comunicazione e della facoltà di contraddittorio cui è sotteso il sistema partecipativo delineato dalla legge generale sui procedimenti delle attività amministrative pubbliche, restando esse tuttavia mere attività interne finalizzate al provvedimento conclusivo: la predetta delibera commissariale n. 3/2013, che ha disposto la nomina e la composizione del collegio dei revisori.

La suddetta delibera è dunque il vero atto lesivo dell'interesse azionato, il solo per il quale valgono i termini di decadenza dall'azione processuale.

Il Collegio ritiene che i predetti termini non possano decorrere se non dalla effettiva conoscenza dell'atto. L'eccezione di tardività del ricorso sollevata dalle controparti si fonda sull'orientamento giurisprudenziale, espresso, *ex multis*, nella seguente massima: "*L'affissione all'albo pretorio delle delibere comunali, effettuata nei modi e nei termini previsti dalla legge (art. 47, comma 1, l. n. 142 del 1990), costituisce una forma di pubblicità, legale, di per sé esaustiva ai fini della presunzione assoluta di piena conoscenza erga omnes, allorquando i provvedimenti stessi non siano direttamente riferibili a soggetti determinati*" (Cons.St., V, 2.12.2002 n. 6601).

Presupposto dell'eccezione è che la deliberazione oggetto di gravame non richieda la notifica individuale se non ai soggetti da essa nominati per aver ricevuto l'incarico, con tale provvedimento conferito, di componenti del nuovo collegio dei revisori dei conti comunali. Al contrario, ritiene il Collegio che tra i destinatari diretti della delibera commissariale deve essere ricompreso il ricorrente, ancorché escluso dall'incarico e non menzionato dal provvedimento di nomina, ma tuttavia coinvolto nel presupposto procedimento, avendo egli partecipato con esito positivo alla sub procedura di estrazione a sorte prevista dal regolamento di cui al decreto 15.2.2012 n. 23 del Ministro dell'interno per i soggetti aventi i requisiti per la nomina a revisore dei conti.

Invero ciò che qualifica la posizione soggettiva del privato interessato ai fini della sussistenza dell'obbligo di notifica è sia la circostanza che il privato medesimo abbia assunto la veste di parte nel procedimento amministrativo presupposto, sia che la sua posizione giuridica venga direttamente attinta dal contenuto decisionale della determinazione conclusiva (T.A.R. Campania, Napoli, II, 29.6.2007 n. 6392).

E' d'altronde noto che la giurisprudenza degli ultimi decenni abbia interpretato le disposizioni in tema di decadenza dall'azione nel processo amministrativo nel senso di ampliare le ipotesi in cui è necessaria la notifica individuale dell'atto pregiudizievole, giungendo a ritenere sussistente l'obbligo in questione non solo in favore dei soggetti nominativamente indicati dall'atto impugnato, bensì anche in favore di soggetti comunque facilmente individuabili a cagione del suo contenuto (si veda al riguardo Cons.St., V, 6.12.1994 n. 1460, secondo cui "*deve essere notificato o comunicato l'atto anche a chi, pur non menzionato, sia in qualche modo da ritenere destinatario del medesimo; pertanto, nei confronti di tali soggetti la pubblicazione dell'atto nelle forme di rito non fa decorrere il termine decadenziale per l'impugnazione, occorrendo a tal fine la notifica o comunicazione individuale ovvero la prova dell'effettiva conoscenza*").

Tale circostanza imponeva pertanto, ad avviso del Tribunale, la comunicazione o notifica individuale ai soggetti che hanno preso parte al procedimento, quantomeno a chi, come il ricorrente,

è stato coinvolto dall'amministrazione stessa nella procedura di estrazione a sorte e nella richiesta di una dichiarazione di consenso alla eventuale nomina e di informazioni curriculari.

Non rileva che il dott. Trinca abbia interloquito con il segretario generale del Comune con una lettera in data 31.5.2013 contenente osservazioni in contrario avviso sulla nota n. prot. 24058 del 10.5.2013 del medesimo funzionario circa le ragioni di incompatibilità con la carica di revisore. Come premesso, si tratta di interlocuzioni in contraddittorio interne al procedimento di rinnovo del collegio dei revisori dei conti, prive di valenza provvedimentale, dalle quali non è possibile desumere che il dott. Trinca fosse già da allora a conoscenza della delibera commissariale oggi all'esame del Giudice. Pertanto, diversamente da quanto sostengono le controparti, non può essere assunta la predetta data del 31.5.2013 come momento di prova della conoscenza del provvedimento di nomina contestato con il presente ricorso, notificato alle controparti nel mese di ottobre 2013.

Per quanto esposto si riconosce infondata l'eccezione di irricevibilità dell'impugnativa.

Nel merito, la Sezione non condivide la lettura data dal Comune all'art. 235, comma 1°, del testo unico degli enti locali (D.Lgs. 18.8.2000 n. 267), orientato per l'impossibilità di procedere alla rielezione, anche dopo un considerevole periodo di tempo, del componente del collegio dei revisori destinatario di due precedenti elezioni. Ad avviso del Collegio la corretta interpretazione della citata norma del TUEL, la quale dispone che i revisori siano rieleggibili una sola volta, porta ad escludere una terza rielezione solo qualora questa sia consecutiva, in quanto il divieto scatta solo a seguito di due elezioni consecutive, posto che la rielezione è tale solo se segue una precedente elezione senza soluzione di continuità, traducendosi altrimenti la disposizione in un irrazionale ed ingiustificato divieto di elezione a vita per chi, come nella specie, ha ricoperto l'incarico in un ente per due trienni nell'arco della propria attività professionale (in tal senso: T.A.R. Puglia, Lecce, 16.12.2009 n. 3143; Cons.St., V, ord. 26.10.2009 n. 5324)

Questa soluzione in discorso appare maggiormente aderente alla formulazione della previsione dell'art. 235, 1° comma, del D.Lg. n. 267/2000, che, utilizzando la formulazione "*sono rieleggibili per una sola volta*", opera un chiaro riferimento ad elezioni che devono susseguirsi senza soluzione di continuità e non ad elezioni che si svolgano a distanza di un considerevole periodo di tempo, e si attaglia alla necessità di prescegliere, tra più interpretazioni possibili, quella che sacrifica nella minore misura possibile la sfera lavorativa dei soggetti interessati allo svolgimento dell'incarico. Del resto, l'opposta soluzione interpretativa finisce sostanzialmente con l'imporre una forma di ineleggibilità a carattere perpetuo e del tutto irrazionale, partendo da una esigenza, quella di escludere possibili collegamenti "fissi" tra amministrazioni comunali e componenti del collegio dei revisori dei conti, che è comunque adeguatamente neutralizzata dal sistema del voto limitato previsto per l'elezione dei componenti del collegio dei revisori dei conti.

In ogni caso, nella vicenda che ci occupa, il rischio di possibili comportamenti collusivi tra controllore e controllato è del tutto escluso dal lungo periodo di tempo intercorso rispetto alle due precedenti elezioni, avvenute nel 1991 e nel 1994. Prospettare una qualche forma di ineleggibilità a così lungo periodo di tempo dai precedenti incarichi e nell'assoluta assenza di possibili rischi di condizionamenti politici è quindi, oltre che inutile, eccessivamente ed ingiustamente lesivo del diritto dell'interessato all'assunzione della funzione pubblica di controllo.

Sulla scorta delle premesse considerazioni il Collegio ritiene di accogliere il ricorso.

Sussistono giusti motivi per compensare, tra le parti, le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere, Estensore

Antonella Mangia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/07/2014

IL SEGRETARIO

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