

Pubblicato il 19/03/2020

N. 00192/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00481/2018 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 le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 481 del 2018, proposto da G. G., A. B., rappresentate e difese dall'avvocato Sergio De Santis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Carassai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della Deliberazione del Consiglio Comunale n. -OMISSIS- avente ad oggetto: “Deliberazione di Giunta Comunale n. -OMISSIS- - avvio ricognizione su legittimità del comportamento delle componenti del Collegio dei Revisori dei Conti - Provvedimenti conseguenti”, emessa dal Consiglio Comunale di -OMISSIS- il -OMISSIS- e pubblicata all'Albo Pretorio in data -OMISSIS- - del documento allegato alla Deliberazione del Consiglio Comunale n. -OMISSIS- identificato come “doc. form. n. -OMISSIS-”, a firma del Segretario Generale

Dott.ssa S. B., avente ad oggetto “riscontro alle controdeduzioni prot. n.-OMISSIS- pervenute dalle 2 Componenti dell'Organo di Revisione Sig.re A. B. e G. G.”

- di ogni ulteriore provvedimento connesso, presupposto e conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune del -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2019 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con deliberazione della Giunta Comunale n. -OMISSIS-, il Comune di -OMISSIS- dava atto di avere rilevato gravi inadempienze da parte delle odierne ricorrenti, componenti del Collegio dei Revisori dei Conti e gravi ed insanabili contrasti tra le stesse e l'Ente, delegando il Vice Segretario Comunale ad effettuare l'istruttoria circa la legittimità dei loro comportamenti.

In data -OMISSIS-, il responsabile del procedimento adottava una scheda istruttoria relativa alla legittimità del comportamento delle componenti del Collegio dei Revisori dei Conti del Comune di -OMISSIS- Signore G. G. e B. A.”, con il quale, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241 del 1990, esprimeva parere favorevole all'avvio del procedimento di revoca delle ricorrenti alle quali, in data -OMISSIS-, il Comune di -OMISSIS- notificava l'avvio del procedimento di revoca per inadempienza e per gravi ed insanabili contrasti con l'Ente.

Seguivano le controdeduzioni delle ricorrenti in data -OMISSIS-, riscontrate dal Segretario Generale del Comune in data -OMISSIS-. Successivamente, previa

proposta di deliberazione (a cura del responsabile del procedimento) n. -OMISSIS- la maggioranza del Consiglio Comunale deliberava in merito, decidendo di revocare le componenti del Collegio dei Revisori dei Conti dell'ente con delibera di Consiglio Comunale n. -OMISSIS- avente ad oggetto: “Deliberazione di Giunta Comunale n. -OMISSIS- – avvio ricognizione su legittimità del comportamento delle componenti del Collegio dei Revisori dei Conti - Provvedimenti conseguenti”.

Le ricorrenti contestano i provvedimenti comunali con cinque motivi di ricorso.

Con il primo motivo si deduce la nullità o l'annullabilità della deliberazione di Consiglio Comunale impugnata per irregolarità del procedimento, sotto diversi profili. In particolare:

- nell'avviso di convocazione del Consiglio del -OMISSIS- non sarebbe stata indicata tra le questioni all'ordine del giorno, specificatamente, la revoca delle componenti del Collegio dei Revisore dei Conti;
- la proposta di revoca per il Consiglio Comunale sarebbe stata adottata dal Responsabile del Procedimento prima della conclusione dell'istruttoria, oltre a essere generica e non essere stata inviata tempestivamente al Consiglio medesimo;
- il regolamento del Consiglio Comunale sarebbe obsoleto; a causa della decisione impugnata

il Comune sarebbe rimasto per un mese senza organo di revisione a causa della decisione consiliare di revoca,

Il secondo motivo si concentra sul supposto conflitto di interessi del Vice Segretario Generale del Comune, quale delegato all'istruttoria del procedimento di revoca, e quale responsabile del procedimento nella proposta di delibera Consiliare n. -OMISSIS-, nonché del Sindaco e di altri componenti della Giunta Comunale. Si deduce, in particolare, la violazione dell'obbligo di astensione ex art. 6 bis della legge n. 241 del 1990 in quanto, in data -OMISSIS-, l'organo di revisione aveva

refertato ai sensi dell'art. 239 comma 1 lett. e) del d.lgs n. 267 del 2000, su supposte gravi irregolarità, commesse dal funzionario, formulando ipotesi di reato e di responsabilità dirigenziale, disciplinare e di danno erariale. La medesima situazione di incompatibilità sussisterebbe anche per il Sindaco, alcuni componenti della Giunta Comunale e il Segretario Generale.

Con il terzo motivo si deduce la violazione degli artt. 8, 22 e 25 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere dell'Amministrazione, in quanto la notifica della contestazione di addebito nei confronti delle ricorrenti in data -OMISSIS- sarebbe nulla in quanto non corredata da tutti i documenti comprovanti le condotte contestate. Inoltre, si sarebbe verificata una compressione dei termini a garanzia delle ricorrenti di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, in quanto i giorni passati tra l'avvio del procedimento (-OMISSIS-) e la proposta per la delibera consiliare di revoca (-OMISSIS-) sarebbero inferiori a dieci. Ancora, la citata proposta sarebbe intervenuta prima della risposta alle controdeduzioni delle ricorrenti all'atto di avvio del procedimento (atto del Segretario Comunale del -OMISSIS-).

Con il quarto motivo le ricorrenti deducono il difetto di motivazione del provvedimento impugnato, contestando la presenza delle gravi inadempienze e dei gravi ed insanabili contrasti con l'ente alla base della revoca e affermando la mancata sussistenza delle ipotesi di revoca dei revisori previste dagli articoli 235 e 239 del d.lgs n. 267 del 2000.

Con il quinto motivo si deduce che il procedimento di revoca sarebbe stato effettuato in violazione dei principi di buona fede, correttezza, imparzialità dell'azione amministrativa, oltre ad essere viziato per eccesso di potere sotto vari profili.

Si deduce in particolare che la revoca sia la conseguenza della costruzione di un piano accusatorio strumentale nei confronti delle ricorrenti, caratterizzato da

irregolarità dell'istruttoria e dalla sostanziale volontà di porre nel nulla l'attività dell'organo di controllo, anche attraverso la ritardata integrazione del Collegio (per parte del periodo contestato, le ricorrenti hanno esercitato le loro funzioni in assenza del terzo componente).

Si è costituito il Comune di -OMISSIS-, resistendo al ricorso.

Alla pubblica udienza del 20 novembre 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Va premesso che le ricorrenti non hanno impugnato la delibera di Consiglio Comunale del -OMISSIS- con cui il Comune ha nominato i nuovi revisori. Inoltre, il mandato delle ricorrenti si sarebbe concluso il -OMISSIS-. Le stesse dichiarano comunque l'interesse al ricorso, anche ai fini di un'eventuale azione per il pagamento del compenso residuo e per il risarcimento del danno, per cui lo stesso deve essere deciso.

1.1 Nel merito il ricorso è fondato sotto il profilo del difetto di motivazione della delibera impugnata e della violazione degli artt. 235 e 239 del d.lgs n. 267 del 2000, oggetto del quarto motivo di ricorso.

1.2 Il primo motivo è infondato. In particolare, la proposta di deliberazione del -OMISSIS-, poi sfociata nella delibera impugnata aveva ad oggetto “Deliberazione di Giunta Comunale n. -OMISSIS- -Avvio ricognizione su legittimità del comportamento delle componenti del collegio dei revisori dei conti – provvedimenti conseguenti”. Tra i “provvedimento conseguenti”, evidentemente, poteva rientrare la revoca dei revisori, peraltro esplicitamente richiamata nella citata delibera di Giunta Comunale del -OMISSIS-. Per quanto riguarda l'affermata anticipata adozione della proposta consiliare di revoca (-OMISSIS-), rispetto alla relazione del Segretario Comunale sulle controdeduzioni della ricorrenti, depositate solo il -OMISSIS-, è sostanzialmente irrilevante il momento in cui è stata elaborata la suddetta proposta di delibera, dato che la decisione finale spettava al Consiglio

Comunale al quale, a quanto risulta in atti, la relazione (che peraltro concorda con la scelta di rimuovere ricorrenti) è stata resa disponibile. Anche la ritardata comunicazione al Presidente del Consiglio Comunale della citata proposta di delibera è irrilevante (così come il ritardo dei previsti pareri dei settori competenti), riguardando sempre l'attività interna del Consiglio. Peraltro parte ricorrente, oltre a lamentare la vetustà del Regolamento del Consiglio Comunale non è in grado di indicare le norme violate dal Comune.

2 Anche il secondo motivo, basato sull'asserita incompatibilità del Vice Segretario Generale, del Sindaco e dei componenti della giunta coinvolti nella decisione, è infondato. Difatti, l'obbligo di astensione dei componenti degli organi collegiali e dei titolari degli organi burocratici presuppone una situazione di conflitto di interesse tale da far ritenere non conforme al principio di imparzialità l'esercizio delle potestà pubblicistiche. Non risulta che nel caso in esame i contrasti sorti tra le ricorrenti e l'amministrazione comunale e/o l'apparato burocratico dell'ente si connotino come dissidi di natura personale, dai quali possano essere derivate grave inimicizia e, conseguentemente, una scarsa serenità di giudizio sull'operato dell'organo di revisione (si veda Tar Puglia Lecce 12 marzo 2014 n. 747). Infatti, i contrasti si svolgono sul piano prettamente istituzionale e attengono alla contestazione dei rilievi, effettuati dall'organo di revisione sull'attività comunale. In particolare, non costituisce causa di incompatibilità la circostanza che nei confronti del Vice Segretario Comunale, responsabile del procedimento, il Collegio dei revisori avesse refertato in data -OMISSIS-, ai sensi dell'art. 239 comma 1 lett. e) del d.lgs. 267 del 2000, dei rilievi di carattere penale, disciplinare e di possibile danno erariale (verbali del -OMISSIS-). I rilievi, infatti, risalgono a solamente tre giorni prima della delibera di Giunta Comunale n. -OMISSIS-, con la quale si avviava il procedimento per la verifica della legittimità dell'operato dei revisori medesimi, designando il Vice Segretario Comunale come responsabile del

procedimento. La mera presenza di denunce e rilievi non è però idonea a configurare un conflitto di interesse nei confronti del funzionario citato, anche tenendo conto che la decisione definitiva è stata presa dal Consiglio Comunale. A maggior ragione non sussistono ragioni di incompatibilità per il Sindaco, i componenti della Giunta e i singoli consiglieri, nei quali non sono individuabili effettive ragioni di incompatibilità.

3 Con il terzo motivo si afferma la nullità della contestazione di addebito nei confronti delle ricorrenti in data -OMISSIS-, in quanto non corredata da tutti i documenti. In realtà, pur dovendo essere assicurata la consultazione al destinatario del procedimento dei documenti necessari, nessuna norma prevede l'obbligo di allegare all'atto di contestazione (che, di fatto, non trattandosi di un procedimento disciplinare è assimilato alla comunicazione di avvio del procedimento) tutti i documenti allo stesso inerenti.

3.1 Quanto ai documenti per i quali non è stato dato accesso, essi risultano depositati in atti e le ricorrenti hanno potuto dedurre riguardo agli stessi. Con riguardo al termine per la presentazione delle osservazioni da parte delle ricorrenti, lo stesso è stato di dieci giorni (dal -OMISSIS-), dato che, per costante giurisprudenza ai sensi degli artt. 155 c.p.c e 2963 c.c., il termine per l'attivazione e il compimento del procedimento amministrativo va calcolato escludendo il *dies a quo* e comprendendo il *dies ad quem* e con la proroga di diritto della scadenza nel giorno festivo al giorno lavorativo seguente, tenendo conto che l'art. 155 c.p.c. equipara il sabato ad un giorno festivo (Tar Marche 9 gennaio 2015 n. 18). E' comunque il caso di ribadire che il procedimento si è concluso non alla data della proposta di adozione della delibera consiliare (appunto il -OMISSIS-) ma solo al momento della sua effettiva approvazione da parte dell'organo competente (-OMISSIS-).

4 Si può quindi passare al quarto motivo, ove la decisione del Comune è contestata nel merito, per difetto di motivazione e violazione della norme che disciplinano i compiti e la revoca dei revisori.

4.1 Il motivo è fondato. L'art. 235 del d.lgs n. 267 del 2000 prevede, al secondo comma, che "Il revisore è revocabile solo per inadempienza ed in particolare per la mancata presentazione della relazione alla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto entro il termine previsto dall'articolo 239, comma 1, lettera d)". Inoltre l'art. 239 del medesimo d.lgs prevede, al comma 1, lettera a), tra i compiti del revisore dei conti, l'"attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento".

4.2 Nel caso in esame, le violazioni poste a base della revoca sono le seguenti (si veda atto di contestazione del -OMISSIS-):

- Assenza di collaborazione con il Consiglio Comunale e l'amministrazione, anche in assoluto spregio del particolare stato emergenziale post-sisma 2016;
- Reiterato mancato rispetto dei termini previsti dal Regolamento di Contabilità Armonizzata dell'ente per l'emissione dei pareri obbligatori;
- Rallentamento ed ostruzione dell'attività amministrativa con comportamenti esclusivamente ispettivi ed inquisitori;
- Emissione di pareri non favorevoli senza motivazioni valide e non attinenti la gestione economico-finanziaria;
- Aumento dei costi di gestione dell'ente a causa della presenza delle componenti dell'organo di revisione in orario di chiusura dell'ente;
- Pesanti accuse ed offese ai funzionari ed agli amministratori;
- Ingerenze nelle scelte politico-amministrative;
- Danni all'immagine dell'ente.

4.3 Il Collegio ritiene che la motivazione fornita, pur specificata e circostanziata nell'atto di contestazione e nella relativa, elaborazione istruttoria non sia sufficiente

a supportare il provvedimento impugnato. L'ente resistente, nell'impugnata delibera di Consiglio Comunale n. -OMISSIS-, fa riferimento, tra l'altro, alla sentenza n. 2785 del 9 maggio 2018 della V sezione del Consiglio di Stato, la quale afferma la revoca non è prevista esclusivamente per la mancata presentazione della relazione alla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto entro il termine previsto dall'articolo 239, comma 1, lettera d) del d.lgs n 267 del 2000. La medesima decisione afferma infatti che, anche quando il revisore, incorra in "inadempienze", anche diverse da quella tipizzata nell'art. 235, ne è legittima la revoca, con provvedimento adeguatamente motivato. Ne consegue che, in base alle norme richiamate, rilevano le condotte dell'organo di revisione che, omettendo o gravemente ritardando il regolare compimento delle attività e delle funzioni previste dal citato art. 239, comma 1 (nonché delle altre eventualmente previste dallo statuto dell'ente locale ai sensi del comma 6), impediscano od ostacolino il funzionamento dell'organo consiliare. Nella medesima decisione è però precisato che va esclusa la natura di atto meramente discrezionale dell'Amministrazione adottabile *ad nutum*, della revoca.

4.4 Infatti, come già accennato, l'ostacolo al funzionamento dell'organo consiliare deve consistere nell'omissione o nel ritardo del regolare compimento delle funzioni di cui all'articolo 239 del d.lgs n. 267 del 2000. Va del resto ricordato che la sentenza citata non prende alcuna posizione sulla fattispecie concreta oggetto della decisione, in quanto era argomento dell'appello solo la possibilità o meno di revocare i revisori per fattispecie differenti di quella del mancato rispetto del termine di cui all'articolo 239 comma 1 lett. d del d.lgs n. 267 del 2000 (Cons. Stato 2875 del 2018, cit.).

4.5 Ad avviso del Collegio, da quanto sopra consegue che non può supportare la revoca la mera conflittualità tra i revisori e gli organi comunali, anche quando, come nel caso in esame, sia particolarmente marcata. Infatti, non possono

integrare omissioni di atti e mancanza di collaborazione con organi ed uffici comunali i rilievi e i pareri negativi resi dal Collegio dei Revisori, nel contesto di una attività di controllo da esercitare sempre in modo autonomo ed indipendente, sulle proposte consiliari per l'approvazione dei bilanci o altri atti (si veda Tar Sicilia Palermo 10 maggio 2017 n. 1276).

4.6 Nel caso in esame il comune di -OMISSIS- basa la sua decisione su un ampio numero di rilievi, che però in massima parte si identificano in pareri negativi asseritamente non motivati e in una sorta di “eccesso di attività” (accessi ispettivi inutili e presenze fuori dall'orario previsto). Questi comportamenti avrebbero messo il Comune in particolare difficoltà, in quanto lo stesso, avendo risentito delle conseguenze del sisma del 2016, si sarebbe trovato a fare i conti con la pretestuosità di diverse osservazioni e rilievi, espressi anche in questioni non di competenza dei revisori.

4.7 Non è però di competenza di questo Collegio entrare nel merito delle segnalazioni e dei rilievi effettuati dai revisori, molti dei quali attualmente all'esame del giudice contabile (peraltro, la stessa contestazione degli addebiti rimanda alle deduzioni del Comune presso i giudici contabili per sostenere l'illegittimità dei comportamenti del Collegio dei revisori).

4.8 In realtà le contestazioni del comune riguardano in gran parte questioni di merito, relative alla fondatezza o meno dei rilievi effettuati dei revisori. Ciò vale in particolare con riferimento al parere negativo sulla proposta di previsione di bilancio per il 2018-2020. A quanto afferma il Comune, detto parere negativo avrebbe avuto rilievo esterno e avrebbe provocato danni per la speditezza dell'azione amministrativa. Anche questo caso viene fatto riferimento all'erroneità del parere e alle controdeduzioni del comune presso la Corte dei Conti.

4.9 Ancora, si lamenta l'eccessiva richiesta di documentazione istruttoria che ha portato all'allungamento dei tempi dei pareri obbligatori (riaccertamento dei residui

attivi e passivi), l'illegittima proposta di modifica di un regolamento comunale e la presenza di accuse o offese nei confronti degli amministratori, con conseguenti danni all'immagine dell'ente.

4.10 Il Collegio ribadisce come tali rilievi (riportati qui a titolo esemplificativo) non provino a sufficienza la presenza di condotte dell'organo di revisione che, omettendo o gravemente ritardando il regolare compimento delle attività e delle funzioni previste dall'art. 239, comma 1 del d.lgs n. 267 del 2000 e dello Statuto Comunale, impediscano od ostacolino il funzionamento dell'organo consiliare. In tutta evidenza, la prova di tale condotte deve essere rigorosa, per evitare che il controllato possa procedere alla revoca dei revisori in presenza di situazione di conflittualità o rilievi non graditi, con la sola affermazione che la loro attività incide sul regolare funzionamento degli organi comunali.

4.11 Al contrario, nel caso in esame vi è un'evidente una situazione di forte conflittualità, tra il Comune (o, almeno, parte degli organi comunali e della struttura amministrativa) e i revisori. Però la revoca dei revisori, come già detto, non è un mero atto discrezionale dell'amministrazione, ma deve essere basata circostanze oggettive e non sul venir meno del un rapporto fiduciario, rapporto che, ovviamente, non può fare parte delle dinamiche esistenti tra un ente e sui controllori.

4.12 Va detto che nella ponderosa motivazione presente nell'atto di contestazione degli addebiti del -OMISSIS-, sono presenti anche rilievi di inadempimento puntuali (ad esempio, il ritardo nel parere nell'atto di riaccertamento dei residui attivi e passivi per il 2017 - proposta di delibera di Giunta Comunale. -OMISSIS-). Però per tale proposta, ai sensi dell'articolo 52 del Regolamento di Contabilità Armonizzata Comunale (per stessa ammissione del Comune), il parere del Collegio di Revisione, in caso di mancato rilascio nel termine previsto va considerato

favorevole. Anche tale contestazione non è dunque sufficiente a sostenere il provvedimento di revoca.

4.13 In conclusione, il Collegio non può che prendere atto della sussistenza di un evidente conflitto tra i revisori e alcuni organi del Comune. Allo stesso modo è evidente come la soluzione di un conflitto di questo tipo non possa essere la sostituzione dei revisori, in quanto la condivisibile giurisprudenza più volte ricordata è chiara nell'escludere la possibilità di revoca discrezionale e fiduciaria degli stessi. Infatti, il provvedimento impugnato (in particolare tramite le presupposte relazioni istruttorie e l'atto di contestazione) è essenzialmente la cronaca della citata situazione di conflitto più che la contestazione (pur presente, anche se insufficiente) di addebiti specifici di omissione e ritardo nello svolgimento dei compiti stabiliti dall'art. 239 del d.lgs n. 267 del 2000. .

4.14 Per quanto sopra, il quarto motivo di ricorso è fondato e l'impugnata delibera del Consiglio Comunale n. -OMISSIS- deve essere annullata per difetto di motivazione e violazione degli artt. 235 e 239 del d.lgs n. 267 del 2000.

5 Invece è infondato il quinto motivo, di ricorso con il quale, essenzialmente, si afferma una sorta di strumentalità degli atti e comportamenti dell'ente volti ad evitare lo scrutinio dell'organo di controllo. In realtà la delibera impugnata, pur adottata in assenza di adeguata motivazione e non in conformità con i presupposti di legge, appare il risultato di una conflittualità non necessariamente addebitabile ad una sola parte e comunque, dal procedimento di revoca, non emerge con chiarezza l'affermata volontà del comune di sottrarsi in generale ai controlli previsti per legge.

6 Per quanto sopra, il ricorso è fondato nei limiti sopra indicati,

6.1 Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese, in relazione alla particolarità della situazione che ha portato al provvedimento impugnato e delle difficoltà di interpretazione della giurisprudenza in materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione del Consiglio Comunale n. -OMISSIS-, come specificato in motivazione.

Spese compensate

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare reati o condanne penali.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere

Giovanni Ruii, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ruii

IL PRESIDENTE
Sergio Conti

IL SEGRETARIO