

Pubblicato il 30/10/2017

N. 04966/2017REG.PROV.COLL.

N. 06066/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 Cod. proc. amm.
sul ricorso numero di registro generale 6066 del 2017, proposto da:
Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di XXX, in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato XXX, con
domicilio eletto presso lo studio XXX;

contro

XXX, rappresentato e difeso dagli avvocati XXX, con domicilio eletto presso lo
studio XXX;

nei confronti di

Regione XXX, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato XXX, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via
XXX;

XXX, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE I n. 03781/2017, resa tra le parti, concernente DELLA DETERMINAZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO N. 75 DEL 21.6.2016 ASSUNTA CON I POTERI DEL CONSIGLIO CAMERALE CON CUI E' PROCEDUTO ALLA RICOSTITUZIONE DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI PER IL QUADRIENNIO 2016 2020

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di XXX e della Regione XXX;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2017 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati XXX;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 Cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in esame, la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.) di XX impugna la sentenza del 17 luglio 2017 n. 3781, con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Campania - Napoli, sez. I, ha accolto il ricorso proposto nei confronti della Camera di Commercio dal dott. XXX avverso gli atti indicati in epigrafe, specificamente avverso la nota prot. n. 14456 del 28 aprile 2016, con la quale il Presidente della Giunta Regionale della XXX ha designato il controinteressato dott. XXX, quale componente effettivo del Collegio dei Revisori dei Conti, revocando (implicitamente) la precedente designazione del dott. XXX

Il Tribunale amministrativo regionale -afferma la giurisdizione del giudice amministrativo, attenendo la controversia non ad un <<provvedimento di revoca da un incarico in corso di svolgimento>> bensì al <<mancato perfezionamento del procedimento di designazione del ricorrente>>- ha annullato gli atti impugnati per la mancata osservanza, da parte della C.C.I.A.A. di XXX, delle garanzie partecipative nei confronti del dott. XXX. Ha ritenuto che, in presenza di un precedente atto di designazione quale componente effettivo dell'organo collegiale per il quadriennio successivo, già adottato dal Presidente della Giunta Regionale della XX con nota del 28 marzo 2015, l'Amministrazione avrebbe dovuto comunicare all'interessato l'avvio del procedimento conclusosi col successivo impugnato atto di designazione del dott. XXX.

1.2. Avverso tale decisione la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di XX ha proposto appello, chiedendo, in via preliminare, la sospensione dell'efficacia della sentenza appellata.

Si sono costituiti in giudizio la Regione XX e il dott. XX. Quest'ultimo ha chiesto il rigetto dell'appello e si è opposto alla concessione della richiesta misura cautelare.

Fissata la camera di consiglio del 12 ottobre 2017 per la decisione su tale misura ai sensi dell'art. 98 Cod. proc. amm., il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, ha riservato la decisione sul merito dell'impugnazione ai sensi dell'art. 60 Cod.proc. amm.

2. Il secondo motivo è manifestamente fondato e comporta l'accoglimento dell'appello, previo rigetto del primo motivo e conseguente assorbimento dei motivi restanti.

La norma che regola la fattispecie è l'art. 17 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (*Riordinamento delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura*), come modificato dall'art. 1, comma 18, d.lgs. 15 dicembre 2010, n. 23. La norma, rubricata

“*Collegio dei Revisori dei Conti*”, prevede, ai primi tre comma (la cui applicazione rileva nel presente giudizio), che:

<< 1. Il collegio dei revisori dei conti è nominato dal consiglio ed è composto da tre membri effettivi e da tre membri supplenti, designati rispettivamente dal Ministro dell'economia e delle finanze, con funzioni di presidente, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Presidente della giunta regionale. I membri effettivi e quelli supplenti devono essere iscritti all'albo dei revisori dei conti, salvo che si tratti di dirigenti o funzionari pubblici. 2. Il collegio dei revisori dei conti dura in carica quattro anni e i suoi membri possono essere designati per due sole volte consecutivamente. Ove nei collegi si proceda a sostituzione di un singolo componente, la durata dell'incarico del nuovo revisore è limitata alla residua parte del quadriennio in corso, calcolata a decorrere dalla data di adozione della deliberazione di nomina dell'intero collegio. 3. Qualora una delle amministrazioni di cui al comma 1 non proceda, entro il termine di cui all'articolo 3 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 1994, n. 444, alla designazione del membro effettivo, il revisore mancante sarà provvisoriamente sostituito da uno dei revisori supplenti designati dalle altre amministrazioni rappresentate nel collegio. [...]>>.

La questione risolutiva attiene alla natura dell'atto di designazione del membro effettivo –per quanto qui rileva– da parte del Presidente della XX, da adottarsi nell'ambito del procedimento amministrativo di ricostituzione dell'organo collegiale, alla scadenza del quadriennio di durata in carica dei membri già nominati, ed al rapporto tra questo atto di designazione e l'atto di nomina dei soggetti designati, che spetta al Consiglio camerale.

2.1. Col secondo motivo di appello (rubricato *<<Violazione e falsa applicazione della L. 07.08.1990 n. 241, in particolare degli artt. 7 e ss. (Capo III), nonché dell'art. 17 della L. 29.12.1993 n. 580. Travisamento dei fatti. Difetto di adeguata istruttoria e di adeguata valutazione dei documenti acquisiti al giudizio>>*) l'appellante affronta la questione di diritto appena enunciata. Sostiene che l'atto di designazione impugnato non riguarda un procedimento di secondo grado, ma è atto endoprocedimentale, inserito in un

procedimento complesso, in cui intervengono vari enti e che si conclude quando la Camera di Commercio ha proceduto alla nomina dei soggetti designati dagli Enti sovraordinati, mentre prima di tale momento il procedimento è ancora in corso, con la conseguenza che ogni designazione, in quanto tale, è sempre revocabile. Conclude osservando che, perciò, il ritiro della precedente designazione non necessitasse della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, come erroneamente ritenuto dal Tribunale amministrativo regionale.

2.2. Le ragioni dell'appellante sono conformi a diritto.

La norma è chiara nel disciplinare le modalità di individuazione e di nomina dei componenti effettivi e supplenti del collegio dei revisori dei conti delle camere di commercio. Si tratta di un procedimento amministrativo plurisoggettivo, che si compone di più atti di designazione riservati a diverse autorità, statali e regionale, che scelgono discrezionalmente i soggetti da proporre all'ufficio, e di un atto di nomina riservato al Consiglio camerale, che non può che conformarsi alle designazioni.

Il procedimento è unico; si svolge entro, ed in vista, della scadenza del termine del quadriennio (salva l'ipotesi eccezionale della necessità della sostituzione di un singolo componente, espressamente disciplinata dal secondo comma); si conclude con l'atto di nomina.

La designazione è atto a carattere strumentale, privo di autonomia funzionale, quindi endoprocedimentale, poiché destinato ad essere seguito dall'atto di nomina, che è atto finale riservato al Consiglio camerale.

All'evidenza, mentre quest'ultimo è vincolato a seguire l'indicazione espressa dalle autorità designanti, la designazione è atto latamente discrezionale assimilabile agli atti di alta amministrazione, rimesso alla valutazione dell'autorità competente -nella specie, il Presidente della giunta regionale- e in principio non sindacabile nel merito.

2.3. Il terzo comma dell'art. 17 prevede il termine entro il quale l'autorità deve provvedere alla nomina (con individuazione di un meccanismo sostitutivo in caso di inerzia che superi il periodo di proroga) e presuppone che la designazione venga provocata dalla Camera di Commercio interessata entro la scadenza del quadriennio. Pur potendo intervenire la designazione anche prima ed anche senza la preventiva richiesta della Camera di Commercio, va escluso, per le ragioni di ordine sistematico esposte, ed in mancanza di norme di segno contrario, che l'autorità competente consumi il potere di designazione una volta che l'abbia esercitato, individuando il soggetto da proporre all'ufficio. Piuttosto, fintantoché non intervenga la nomina, la designazione è atto che può essere ritirato e sostituito da altro contenente una scelta diversa.

Essendo atto endoprocedimentale, la designazione, quando non sia stata (ancora) seguita dalla nomina, non è idonea ad attribuire al designato una posizione differenziata, connotata da legittimo affidamento nell'atto finale.

Ne consegue che la rimozione (implicita od esplicita) dell'atto di designazione, da parte dell'autorità competente, di un membro (effettivo o supplente) del collegio dei revisori dei conti della Camera di Commercio, intervenuta prima dell'atto di nomina e di ricostituzione dell'organo alla scadenza del quadriennio, da parte del Consiglio camerale, non dà luogo ad un procedimento di secondo grado, per il quale siano necessari la comunicazione di avvio del procedimento ed il rispetto delle garanzie partecipative di cui agli artt. 7 e seg. della legge n. 241 del 1990.

2.4. Nel caso di specie, la nota prot. n. 2015-0005885 del 28 marzo 2015 con la quale il Presidente della Regione XXX aveva designato quale membro effettivo per il quadriennio 2016-2020 il dott. XXX non è perciò atto idoneo a creare in capo a quest'ultimo una situazione di legittimo affidamento nella nomina da parte della Camera di Commercio di XXX

Conseguentemente, non sono illegittime, né avrebbero dovuto essere adottate nel rispetto delle garanzie partecipative, la richiesta inviata dal Commissario Straordinario della Camera di Commercio, in data 5 aprile 2016 prot. n. 11161, al Presidente della Giunta Regionale della XXX di conferma o sostituzione di detta designazione e la designazione del dott. XXX effettuata dal Presidente con nota in data 28 aprile 2016 prot. n. 14456.

3. Le ragioni della decisione fin qui esposte rendono palese l'appartenenza della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo, essendone oggetto un atto amministrativo di designazione, connotato da lata discrezionalità amministrativa, rispetto al quale non è configurabile una posizione di diritto soggettivo, nei termini prospettati dall'appellante col primo motivo.

Questo va perciò rigettato.

3.1. Restano invece assorbiti dall'accoglimento del secondo, gli altri motivi di appello.

3.2. Per le stesse ragioni, vanno disattesi i motivi di ricorso non esaminati dal Tribunale amministrativo regionale e riproposti dall'appellato ai sensi dell'art. 101, comma 2, Cod. proc. amm.. Giova aggiungere che non vi è luogo a dibattere della legittimità della designazione del dott. XX di cui alla nota prot. n. 5885 del 28 marzo 2015, né dell'illegittimità di (asseriti) atti di revoca o di annullamento d'ufficio di tale designazione, rispetto ai quali il Commissario straordinario della Camera di Commercio avrebbe attuato un'ingerenza illegittima ed arbitraria nei riguardi del Presidente della Giunta Regionale e questi avrebbe agito in (asserita) carenza di potere (come sostenuto col secondo motivo dell'originario ricorso): la natura endoprocedimentale e strumentale della designazione ne consente il ritiro in qualunque fase del procedimento, purché prima della nomina da parte del Consiglio camerale, restando esercitabile, come detto, fino a questo momento la discrezionalità dell'autorità competente. Questa discrezionalità è riconosciuta all'autorità

designante, a prescindere dalla funzione (meramente tecnica o rappresentativa di interessi) da attribuirsi all'atto di designazione, sicché non rilevano le considerazioni svolte dall'appellato sulla natura tecnica dell'organo, che escluderebbero il carattere fiduciario della designazione.

Questo carattere fiduciario, piuttosto, si evince dal tenore della disposizione di riferimento sopra riportata, che pone, quale unico limite alla designazione, l'iscrizione del designato all'albo dei revisori dei conti, salvo che si tratti di dirigente o funzionario pubblico.

A ciò consegue l'inammissibilità del terzo motivo dell'originario ricorso, qui pure riproposto, col quale si censurano i presupposti di fatto e le ragioni poste a fondamento dell'atto di designazione del controinteressato dott. XXX

4. In conclusione l'appello va accolto ed, in riforma della sentenza impugnata, va rigettato il ricorso proposto dal dott. XXX avverso gli atti in epigrafe specificati.

La novità delle questioni trattate e le alterne vicende della fase cautelare (conclusa con ordinanza di questo Consiglio di Stato n. 38 del 12 gennaio 2017, di accoglimento dell'appello proposto dal dott. XX avverso l'ordinanza che aveva respinto l'istanza cautelare di sospensiva) rendono di giustizia la compensazione delle spese di entrambi i gradi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), accoglie l'appello ed, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto dal dott. XXX avverso gli atti in epigrafe indicati.

Compensa integralmente tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppina Luciana Barreca

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO