

Pubblicato il 30/07/2019

N. 00716/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00910/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 910 del 2017, proposto da
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avv. Antonio Martini e Stefano Rossi,
con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio
fisico presso i medesimi legali in Roma, corso Trieste 109;

contro

COMUNE DI VALLEVE, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaella
Bordogna, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e
domicilio fisico presso il medesimo legale in Bergamo, via Zambianchi 8;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione consiliare n. 7 del 7 giugno 2017, nella parte in cui dispone la revoca della ricorrente dalla carica di revisore dei conti;
- con domanda di risarcimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Valleve;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 2019 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Valleve, con deliberazione consiliare n. 16 del 12 luglio 2016, ha nominato la ricorrente revisore dei conti ai sensi dell'art. 234 comma 3 del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267, per la durata di tre anni, dal 12 luglio 2016 all'11 luglio 2019.

2. Occorre premettere, quale antefatto rilevante, che il Comune di Valleve, allo scopo di incentivare il turismo invernale, aveva costituito nel 2006, unitamente ai Comuni limitrofi di Foppolo e Carona, la società Brembo Super Ski srl, per la gestione degli impianti di risalita e delle piste da sci dell'Alta Valle Brembana. La partecipazione del Comune di Valleve era pari al 10,47% del capitale sociale. A partire dal 2014 la suddetta società ha manifestato problemi economici, progressivamente aggravatisi, che hanno condotto alla dichiarazione di fallimento in data 23 febbraio 2017.

3. Le difficoltà economiche e il fallimento di Brembo Super Ski srl hanno avuto riflessi sul bilancio del Comune di Valleve, che vantava crediti consistenti nei confronti della società partecipata.

4. La ricorrente, nel parere espresso in qualità di revisore dei conti in data 19 aprile 2017 sulla proposta di bilancio di previsione 2017-2019, ha evidenziato (pag. 25) di non aver ricevuto dagli uffici comunali sufficienti informazioni sulla situazione creditoria nei confronti di Brembo Super Ski srl. Dopo aver richiamato la relazione sul rendiconto 2015 predisposta dal precedente revisore dei conti, che indicava crediti del Comune per quasi un milione di euro e sollecitava l'adozione di un piano di rientro, la ricorrente ha sottolineato che apparentemente non era stata assunta nessuna misura

precauzionale. Tenendo conto del sopravvenuto fallimento, la ricorrente ha ipotizzato la necessità di cancellare i suddetti crediti dal rendiconto 2016, provocando un risultato di amministrazione negativo, da coprire già a partire dall'esercizio 2017. Nelle osservazioni finali (pag. 28) la ricorrente ha lamentato la violazione dei principi di veridicità e attendibilità del bilancio a causa della non rigorosa valutazione delle poste relative ai crediti nei confronti di Brembo Super Ski srl. Inoltre, ha lamentato la violazione dei principi di congruità e coerenza del bilancio, in quanto, da un lato, il gettito previsto dal piano di alienazione degli immobili comunali non trovava corrispondenza nella parte delle spese, e appariva del tutto svalutato, e dall'altro risultava interamente applicato il risultato dell'esercizio precedente, senza ripartizione in fondi vincolati e accantonati. Per queste ragioni, e altre irregolarità minori, il parere sulla proposta di bilancio di previsione 2017-2019 è stato negativo.

5. Il sindaco, con nota del 26 aprile 2017, ha risposto alle perplessità della ricorrente, precisando, tra l'altro, i seguenti punti: (a) in seguito a un esposto della stessa ricorrente, la situazione finanziaria del Comune era già all'attenzione della Corte dei Conti Lombardia, che aveva inviato in data 9 marzo 2017 una richiesta di chiarimenti circa l'impatto del fallimento di Brembo Super Ski srl sul recupero dei crediti comunali; (b) la cancellazione dei residui attivi corrispondenti ai crediti nei confronti di Brembo Super Ski srl non poteva essere effettuata nel rendiconto 2016 ma doveva ricadere necessariamente nel rendiconto 2017, perché il fallimento era stato dichiarato nel 2017; (c) per far fronte alla cancellazione di questi residui attivi, l'amministrazione aveva previsto un piano di alienazioni immobiliari, inserito nel bilancio di previsione 2017-2019, i cui proventi erano applicati, in uscita, al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità proprio per bilanciare in parte i minori residui attivi; (d) era in corso l'insinuazione del Comune nel passivo fallimentare. Dopo aver riferito queste circostanze, il sindaco ha chiesto alla ricorrente di collaborare con gli uffici comunali ai sensi dell'art. 239 comma 1 del Dlgs. 267/2000 per includere nella proposta di bilancio di previsione

2017-2019 tutte le modifiche necessarie, in modo da sottoporre al consiglio comunale uno schema di deliberazione con il parere favorevole, o almeno condizionato, del revisore dei conti.

6. Rispondendo a sua volta al sindaco, la ricorrente, con nota del 26 aprile 2017, ha ribadito di ritenere necessaria la ricognizione degli effetti finanziari del fallimento di Brembo Super Ski srl direttamente nel rendiconto 2016. Al di fuori di questa ipotesi, non è stata espressa alcuna disponibilità a collaborare con gli uffici comunali. La ricorrente ha anzi precisato che il consiglio comunale, ai sensi dell'art. 239 comma 1-*bis* del Dlgs. 267/2000, poteva motivatamente discostarsi dal parere del revisore dei conti.

7. Preso atto del parere negativo della ricorrente, e della risposta della stessa alla richiesta di collaborazione, il Comune, con deliberazione consiliare n. 6 del 7 giugno 2017, ha approvato il bilancio di previsione 2017-2019.

8. Subito dopo, con deliberazione consiliare n. 7 del 7 giugno 2017, è stata dichiarata la cessazione del rapporto di fiducia tra l'amministrazione e la ricorrente, ed è stata disposta la revoca dell'incarico di revisore dei conti. Contestualmente, il consiglio comunale ha attribuito l'incarico di revisore dei conti alla controinteressata.

9. Contro la deliberazione consiliare n. 7/2017, nella parte in cui dispone la revoca dell'incarico, la ricorrente ha presentato impugnazione, proponendo in sintesi due censure: (i) violazione dell'art. 235 comma 2 del Dlgs. 267/2000, che non prevede la perdita della fiducia tra le cause di revoca dell'incarico, ma soltanto l'inadempimento ai doveri d'ufficio, peraltro in concreto adempiuti, avendo la ricorrente predisposto il parere sulla proposta di bilancio di previsione 2017-2019; (ii) difetto di motivazione, in quanto viene data una visione solo parziale dell'impegno della ricorrente nell'assistenza agli uffici comunali. Oltre all'annullamento dell'atto impugnato, è stato chiesto il risarcimento del danno, sia materiale sia di immagine.

10. Il Comune si è costituito in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso, ed eccependone l'inammissibilità.

11. La cancellazione dei residui attivi corrispondenti ai crediti del Comune nei confronti di Brembo Super Ski srl è avvenuta con il rendiconto 2017, per un importo pari a € 1.002.370,11. Sono stati inoltre cancellati ulteriori residui attivi pari a € 146.144,29, relativi a tributi locali, oneri e contributi. In seguito alla cancellazione, l'esercizio 2017 si è chiuso con un disavanzo di amministrazione pari a € 1.149.749,36.

12. Alla situazione di squilibrio finanziario il Comune ha posto rimedio, sotto il controllo della Corte dei Conti Lombardia, mediante la deliberazione consiliare n. 17 di data 9 aprile 2018, che ha approvato il piano di riequilibrio finanziario ventennale ai sensi dell'art. 243-*bis* del Dlgs. 267/2000. Sul versante delle entrate il Comune ha deliberato l'introduzione dell'addizionale comunale IRPEF e l'aumento della TARI.

13. Così ricostruita la vicenda contenziosa, sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Sulle eccezioni di inammissibilità

14. Preliminarmente, si osserva che il provvedimento impugnato, ossia la deliberazione consiliare n. 7/2017, pur essendo descritto in modo impreciso nel testo del ricorso, è facilmente identificabile, e oltretutto risulta depositato tra gli allegati. Non possono quindi esservi dubbi sulla volontà della ricorrente di impugnare la revoca dell'incarico di revisore dei conti.

15. L'atto introduttivo è stato notificato anche alla controinteressata, che ha sostituito la ricorrente nel medesimo incarico. Il ricorso è quindi ammissibile.

16. Occorre però sottolineare che la domanda è specificamente diretta all'annullamento della parte della deliberazione consiliare n. 7/2017 in cui viene disposta la revoca dell'incarico. Non è stato chiesto l'annullamento della nomina della controinteressata. La formula di stile che riferisce l'impugnazione anche agli atti consequenziali non vale a integrare il *petitum*, a fronte di una limitazione espressa proveniente dalla stessa ricorrente.

17. Del resto, è evidente che la finalità della ricorrente non è la reintegrazione nell'incarico, con estromissione della controinteressata, ma la salvaguardia

della propria onorabilità professionale. Nonostante l'utilizzo dell'azione impugnatoria, quindi, l'oggetto della domanda è sostanzialmente l'accertamento della mancanza dei presupposti della revoca, con risarcimento in forma specifica del danno di immagine, assieme a una compensazione monetaria.

Sui presupposti della revoca

18. Passando al merito, si osserva che le difficoltà economiche di Brembo Super Ski srl e il successivo fallimento hanno condotto il Comune di Valleve, creditore nei confronti della partecipata, a una situazione di squilibrio finanziario. La Corte di Conti Lombardia, intervenuta su segnalazione della ricorrente, ha vigilato sulla procedura di riequilibrio, che ha condotto all'approvazione dell'apposito piano pluriennale ai sensi dell'art. 243-*bis* del Dlgs. 267/2000.

19. La ricorrente, basandosi sulla relazione del predecessore per il rendiconto 2015, ha intuito tempestivamente che gli ingenti crediti del Comune nei confronti di Brembo Super Ski srl si stavano deteriorando rapidamente in parallelo con il peggioramento dei conti della società partecipata. Di qui l'avvertimento circa la necessità di classificare i suddetti crediti tra quelli di dubbia esigibilità, cancellando i corrispondenti residui attivi dal bilancio comunale. L'analisi era corretta, come hanno dimostrato ampiamente gli avvenimenti successivi, e parimenti corretta era la proposta di far emergere il disavanzo di amministrazione già nel rendiconto 2016. Quando è chiaro che il bilancio comunale è su una traiettoria di dissesto, l'opera di risanamento e di rigore finanziario deve essere avviata immediatamente, per impedire che la situazione si aggravi. Le ipotesi di spesa inserite nella proposta di bilancio di previsione 2017-2019 erano evidentemente disancorate dalla sottostante realtà finanziaria del Comune.

20. Poiché Brembo Super Ski srl era una partecipata del Comune, gli amministratori comunali erano perfettamente a conoscenza delle sue difficoltà economiche. Non era affatto necessario aspettare il fallimento per

avere maggiori elementi di valutazione. Tantomeno era giustificata la scelta di qualificare il fallimento (dichiarato il 23 febbraio 2017, ossia prima dell'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio in corso) come un evento di cui prendere atto *a posteriori* nel consuntivo 2017.

21. Su questo punto non vi era alcuna possibilità di collaborazione tra la ricorrente e il Comune. Era infatti chiara l'intenzione del sindaco, espressa nella nota del 26 aprile 2017, di rinviare il riequilibrio finanziario al 2018, dopo l'approvazione del consuntivo 2017. È vero che la posizione del sindaco era più articolata, in quanto faceva riferimento anche all'utilizzo dei proventi delle alienazioni degli immobili comunali come fondo provvisorio di garanzia dei crediti deteriorati, ma la differenza di impostazioni tra l'avvio immediato e quello differito della procedura di risanamento rimaneva incolmabile.

22. Nell'atteggiamento della ricorrente non è quindi ravvisabile alcun inadempimento ai propri doveri, ma solo l'espressione di un parere non in linea con le aspettative dell'amministrazione. Nello specifico, come si è visto sopra, si trattava di un parere professionalmente corretto, in quanto finalizzato ad anticipare l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario.

23. Manca dunque il presupposto che possa giustificare la revoca dell'incarico per cessazione del rapporto di fiducia. In ambito amministrativo, con l'eccezione di alcuni incarichi pubblici espressamente individuati dalla legge, non rileva la fiducia soggettiva tra le persone. La fiducia è invece intesa in senso oggettivo, come coerenza tra la funzione rivestita e le azioni poste in essere sulla base della funzione. Di conseguenza, l'amministrazione può dichiarare di non avere più fiducia nel revisore dei conti solo se quest'ultimo non adempie gli obblighi della propria funzione, perché è evidentemente impossibile continuare una collaborazione se una delle parti non interpreta lealmente il proprio ruolo. In questi termini deve essere letto il riferimento all'inadempimento contenuto nell'art. 235 comma 2 del Dlgs. 267/2000.

24. È vero che tra gli obblighi del revisore dei conti vi è anche quello di fornire consulenza agli uffici per risolvere i problemi contabili e sottoporre

all'approvazione del consiglio comunale uno schema di bilancio veritiero e affidabile. Non può tuttavia essere chiesto al revisore dei conti di concorrere, con un parere favorevole o condizionato, a procrastinare una situazione di squilibrio finanziario che richiede le misure straordinarie ex art. 243-*bis* del Dlgs. 267/2000.

Sul risarcimento del danno

25. Il provvedimento impugnato deve quindi essere annullato nella parte in cui dispone la revoca dell'incarico della ricorrente. Questa pronuncia non travolge però la nomina del nuovo revisore dei conti, né interrompe la continuità tra il nuovo revisore e le nomine successive.

26. Come si è visto sopra, la ricorrente ha chiesto sostanzialmente che la pronuncia del TAR fosse limitata all'accertamento dell'illegittimità della revoca. Un simile accertamento costituisce anche risarcimento in forma specifica del danno di immagine, in quanto reintegra l'onorabilità professionale della ricorrente. D'altra parte, anche in presenza di un'espressa richiesta di annullamento della nomina del nuovo revisore, questo risultato non potrebbe essere una conseguenza automatica dell'annullamento della revoca, perché sarebbe comunque necessario valutare il grado di affidamento del soggetto subentrato al posto di quello revocato. Occorrerebbe poi tenere conto del tempo trascorso, che nello specifico ha ormai consumato l'originaria durata triennale dell'incarico, rendendo impossibile la ricostituzione del medesimo rapporto.

27. Per quanto riguarda le conseguenze economiche dell'annullamento della revoca, si ritiene che la ricorrente abbia diritto al compenso in proporzione all'attività svolta, quantificabile per il 2017 in 6 mesi, ma non a un risarcimento monetario. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, sembra necessario tenere conto della complessità del quadro fattuale e delle difficoltà interpretative che si pongono in concreto nella risoluzione dei conflitti tra gli organi dell'amministrazione. Si può quindi escludere l'elemento soggettivo della fattispecie risarcitoria.

Conclusioni

28. Il ricorso deve pertanto essere accolto nei limiti sopra descritti, con l'annullamento della revoca e l'accertamento della correttezza dell'operato della ricorrente, senza conseguenze sull'incarico conferito alla controinteressata e ai successivi revisori dei conti. Viene poi accertato il diritto al compenso come sopra precisato, e respinta la domanda di risarcimento monetario.

29. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in € 3.000, oltre agli oneri di legge.

30. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

- (a) accoglie il ricorso, come precisato in motivazione;
- (b) respinge la domanda di risarcimento monetario, come precisato in motivazione
- (c) condanna il Comune a versare alla ricorrente, a titolo di spese di giudizio, l'importo di € 3.000, oltre agli oneri di legge;
- (d) pone il contributo unificato a carico del Comune.

Ritenuto che sussistano i presupposti indicati dall'art. 52 commi 1 e 2 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, e dagli art. 5 e 6 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 della ricorrente.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente FF, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

Elena Garbari, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Mauro Pedron

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.