Pubblicato il 14/06/2019

N. 07761/2019 REG.PROV.COLL.

N. 09673/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9673 del 2018, proposto da
Carlo Rienzi, Codacons, Associazione utenti servizi radiotelevisivi, Articolo 32-97, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, elettivamente domiciliati in Roma, viale Giuseppe Mazzini 73, presso lo studio dell'avv. Carlo Rienzi, presso il Codacons.

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police e Filippo Degni, elettivamente domiciliata in Roma, via di Villa Sacchetti, 11, presso lo studio dell'avv. Aristide Police;
Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, non costituita in giudizio;

nei confronti

Beatrice Coletti, Giampaolo Rossi, Igor De Biasio e Rita Borioni, rappresentati e difesi dagli avvocati Aristide Police e Filippo Degni, elettivamente domiciliata in Roma, via di Villa Sacchetti, 11, presso lo studio dell'avv. Aristide Police;

e con l'intervento di

ad opponendum:
Sebastiano Roccaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Cappello e Salvatore Trombatore, domiciliato, ex art. 25 c.p.a., in Roma, presso la Segreteria del Tar;

per l'annullamento

del provvedimento di estremi ignoti limitatamente alla parte in cui è stata approvata l'elezione dei 4 componenti, due per ciascuna Camera, come previsto dall'articolo 49 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, al Consiglio di amministrazione della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A., nonché dei verbali, ove esistenti, contenenti la costituzione delle commissioni esaminatrici, l'indicazione dei nominativi dei componenti, nonché i verbali delle sedute (se più di una) in cui sono state aperte le domande ed i CV dei candidati, nonché i verbali delle sedute (se più di una) in cui sono stati, eventualmente, stabiliti i criteri per valutare in termini comparativi i curricula presentati e ciò al fine di individuare dei parametri idonei ad assicurare l'accertamento – in comparazione – dei requisiti previsti dall'Avviso di selezione Pubblica, ciò in sede di votazione, nonché i verbali delle sedute (se più di una) in cui sono state esaminate le candidature dei soggetti risultati vincitori, nonché i verbali ed ogni altro documento descrittivo della valutazione curriculare eseguita, e quindi i curricula dei candidati risultati vincitori, nonché i verbali delle sedute (se più di una) in cui si è provveduto all'esame ed alla votazione del curriculum e della domanda (comprensiva di allegati e di note) del ricorrente, nonché ogni altro atto, provvedimento e documento ad essi collegati, connessi, conseguenti e/o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, della Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A., di Beatrice Coletti, di Giampaolo Rossi, di Igor De Biasio e di Rita Borioni;

Visto l’atto di intervento ad opponendum di Sebastiano Roccaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2019 la dott.ssa Roberta Cicchese 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 Carlo Rienzi, che in data 30 maggio 2018 aveva presentato, ai sensi dell’avviso del 30 aprile 2018, la sua candidatura a componente del Consiglio di amministrazione della RAI - Radio Televisione Italiana S.P.A., ha impugnato, unitamente alle associazioni Codacons, Associazione utenti servizi radiotelevisivi e Articolo 32-97, gli esiti delle votazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati del 18 luglio 2018, con le quali sono stati eletti, da ciascun ramo del Parlamento, due componenti del Consiglio di amministrazione della RAI.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) LEGITTIMAZIONE ATTIVA E NATURA AMMINISTRATIVA DELL'ATTO DI NOMINA IN FORZA DEL PROCEDIMENTO DI CUI ALL' ART. 49 D.LGS. 31 LUGLIO 2005, n. 177, PER COME MODIFICATO DALLA L. 220/15.

I ricorrenti lamentano il mancato rispetto dell'art. 49 del d.lgs. n. 117 del 31 luglio 2005, il quale, a loro giudizio, avrebbe disciplinato la nomina dei quattro componenti del Consiglio di amministrazione Rai ad opera dei due rami del Parlamento come una procedura pubblica di selezione.

La scelta, di conseguenza, avrebbe dovuto essere preceduta da un'attività di comparazione dei *curricula* degli aspiranti.

Prevenendo una possibile eccezione dei resistenti, i ricorrenti negano, anche alla luce della novella del 2015, la natura di atto politico delle nomine.

2) INSUSSISTENZA IN CAPO AGLI ELETTI DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ART. 135, 2 COST., VIOLAZIONE DI LEGGE, INOSSERVANZA DELL' ART. 49 D.LGS. 31 LUGLIO 2005, n. 177, PER COME MODIFICATO DALLA L. 220/15.

I ricorrenti affermano che le quattro nomine impugnate sarebbero illegittime, atteso che nessuno dei prescelti possiederebbe i requisiti per la nomina a giudice costituzionale.

Rappresentano inoltre come i detti requisiti siano, per contro, posseduti dal ricorrente Carlo Rienzi.

3) MANIFESTA ILLOGICITÀ. ASSENZA DI MOTIVAZIONE. ASSENZA DI TRASPARENZA. ILLEGITTIMITA' DEL RIPARTO POLITICO DELLA NOMINA DEI 4 COMPONENTI, ILLEGITTIMITA' DELLA PROCEDURA SU PIATTAFORMA ROUSSEAU. ECCESSO DI POTERE. ABUSO DI POTERE ED ESPROPRIAZIONE DELLE PREROGATIVE DEL PARLAMENTO VIOL. ART. 97 COSTITUZIONE E VIOLAZIONE ART. 49 D.LGS. 31 LUGLIO 2005, n. 177, PER COME MODIFICATO DALLA L. 220/15 IN COMBINATO DISPOSTO CON ART. 135,2 COST.

I ricorrenti rappresentano come i controinteressati sarebbero pure privi degli altri requisiti previsti dalla legge ordinaria e tornano a censurare l'omessa comparazione tra gli aspiranti.

4) ILLEGITTIMITA' DELLE NOMINE AVVENUTE NON PREVIA VALUTAZIONE COMPARATIVA E MOTIVATA DEI CURRICULA MA A SEGUITO DI SPARTIZIONE/ACCORDO POLITICO IN VIOLAZIONE DI LEGGE.

I ricorrenti sostengono che la scelta dei soggetti da nominare sarebbe stata determinata da mere logiche politiche.

5) ANCORA SULL'ILLEGITTIMITA' DELLE NOMINE. COMPARAZIONE CON CURRICULUM RICORRENTE.

I ricorrenti ribadiscono il pieno possesso da parte di Carlo Rienzi di tutti i requisiti di legge.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Senato della Repubblica, la Camera dei Deputati, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Rai, costituiti in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso in quanto inammissibile e infondato.

Medesime conclusioni hanno rassegnato i controinteressati Beatrice Coletti, Giampaolo Rossi, Igor De Biasio e Rita Borioni.

Sebastiano Roccaro, che, come il ricorrente Carlo Rienzi, aveva formalizzato la sua candidatura a componente del Consiglio di Amministrazione della RAI Radio televisione Italiana S.P.A., ottenendo cinque voti nella votazione del 18 luglio 2018, tenutesi presso il Senato della Repubblica, è intervenuto ad opponendum.

Alla camera di consiglio del 3 ottobre 2018, il Collegio, "*Ritenuto che le complesse questioni sottese alla controversia, con particolare riferimento a quella relativa alla sussistenza, in materia, della giurisdizione del giudice amministrativo, debbano essere adeguatamente valutate in sede di esame del merito*", ha fissato, ai sensi dell'art. 55, co. 10, c.p.a., l'udienza pubblica per la discussione nel merito del ricorso.

Alla successiva camera di consiglio del 21 novembre 2018, il Collegio, pronunciandosi sull'istanza formulata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a. avverso il silenzio serbato su specifica ostensione documentale, ha rilevato che, nelle more, era intervenuto il deposito in giudizio dei documenti richiesti in sede di accesso e ha rinviato alla fase di merito la decisione sulla domanda incidentale, anche con riferimento alla condanna alle spese.

All'udienza del 5 giugno 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso, come eccepito dalle amministrazioni resistenti, dalla Rai e dai controinteressati e come recentemente ritenuto dal Collegio in relazione ad analoga impugnativa proposta dall'odierno interventore *ad opponendum*, con motivazioni dalle quali non si ravvisano motivi per discostarsi, **è inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione** (cfr. TAR Lazio – Roma, Sez. I, 14 marzo 2019, n. 3384).

E, infatti, l'impugnativa dei ricorrenti - esiti della votazione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati – **non ha ad oggetto atti amministrativi, ma atti politici**.

Deve in proposito, in primo luogo considerarsi come, ai sensi dell'art. 49, comma 6, del d.lgs. n. 177/2009: "*I membri del consiglio di amministrazione sono così individuati: a) due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica, con voto limitato a un solo candidato*".

La scelta di attribuire alla competenza dei due rami del Parlamento l'elezione di quattro membri del consiglio di amministrazione della Rai va rinvenuta nell'esigenza, fondata sull'art. 21 della Costituzione, di garantire il pluralismo, la democraticità e l'imparzialità dell'informazione, ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale caratteri essenziali del servizio pubblico radiotelevisivo (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 49/1998).

La rappresentanza parlamentare, infatti, espressione della sovranità popolare, nella quale, per definizione, si rispecchia tendenzialmente il pluralismo esistente nella società, è stata ritenuta dalla Consulta "*il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che*

inevitabilmente inciderebbero sulla loro obbiettività e imparzialità" (Corte Costituzionale, sentenza n. 69/2009).

Ne discende che l'elezione dei controinteressati da parte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati **non può in alcun modo essere qualificata *"atto della pubblica amministrazione".***

Alla luce della sopra ricordata finalità del meccanismo disegnato dal legislatore, deve, infatti, **rilevarsi come l'elezione abbia valore di atto politico, espressione di una funzione di direzione politica dell'ordinamento, in quanto tale sottratta a qualsivoglia sindacato giurisdizionale, sia ordinario sia amministrativo.**

Il costante orientamento giurisprudenziale in materia evidenzia come "***La qualificazione di un atto come politico*** *è condizionata alla compresenza di due requisiti: il primo a carattere soggettivo, consistente nel promanare l'atto da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; il secondo a carattere oggettivo, consistente nell'essere l'atto libero nei fini perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri*" (Consiglio di Stato, sez. IV, 29 febbraio 2016 n. 808).

Nella specie ricorrono entrambi i requisiti.

In primo luogo, l'elezione dei quattro membri del Consiglio di amministrazione della Rai è atto del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati nella loro composizione assembleare e dunque di organi costituzionali e non amministrativi.

Si è in presenza, all'evidenza, di organi politici di vertice, che a mezzo del meccanismo elettivo esprimono una scelta politica (sulla peculiare posizione che i due rami del Parlamento rivestono in una democrazia parlamentare e sulla necessità di garantire agli stessi una indipendenza ampiamente connotata nei confronti di qualsiasi altro potere, cfr. Corte Costituzionale, 23 maggio 1985, n. 154).

In secondo luogo, l'individuazione dei quattro componenti del Consiglio di amministrazione della Rai è atto libero nei fini, in quanto attinente alle superiori esigenze di carattere generale, già sopra ricordate, di tutela del pluralismo, della democraticità e dell'imparzialità dell'informazione, in ordine alle quali i due rami del Parlamento si esprimono in posizione di indipendenza dal Governo.

L'attività di scelta, come si desume anche dall'utilizzo del termine "*elezione*", persegue evidentemente un obiettivo di cura di interessi statali di rango costituzionale e la sottrazione dell'atto al sindacato giurisdizionale è funzionale alla necessità di garantire il libero funzionamento dei pubblici poteri nel rispetto del principio di separazione dei poteri.

Né la pretesa qualificazione in atto amministrativo può essere basata sulla previsione dell'invio dei *curricula* da parte degli aspiranti nella fase precedente la votazione, ciò che trova conferma, oltre che nelle assorbenti valutazioni sopra rassegnate in ordine alla natura del potere esercitato e delle finalità per le quali è conferito, nel fatto che non siano state positivizzate attività istruttorie e/o comparative propedeutiche all'espressione del voto da parte di Camera e Senato.

L'elezione, peraltro, non viene nemmeno trasfusa in una veste formalmente provvedimentale.

In proposito la difesa erariale e quella dei controinteressati hanno condivisibilmente richiamato la posizione espressa dalla Corte di Cassazione in relazione ai poteri esercitati dalla Commissione

parlamentare di vigilanza, conclusioni che appaiono perfettamente traslabili, per identità di ratio, alla fattispecie oggi in esame.

Ha infatti osservato la Corte come "***sarebbe frutto di un'evidente forzatura definire atto amministrativo in senso tecnico il provvedimento emesso da un organo parlamentare***. *Invero, nell'ordinamento costituzionale vigente rimane fermo il fondamentale principio informatore della giustizia amministrativa, secondo il quale il regime di sindacabilità giurisdizionale attiene alla qualificazione formale dell'atto amministrativo, non al contenuto sostanziale di esso. Contro gli atti della p.a. – dispone l'art. 113 Cost. – è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa; e non sono atti della p.a., anche se in ipotesi di natura sostanzialmente amministrativa, quelli provenienti da un organo (…) composto esclusivamente da parlamentari (…) Di conseguenza, i provvedimenti da essa emanati non possono ricadere, per una loro supposta intrinseca natura amministrativa, sotto il peculiare regime di impugnazione degli atti provenienti (…) dal 'potere esecutivo' o dalla 'autorità amministrativa'*" (Cass. Civ., SS.UU., sent. 25/11/1983 n. 7072).

In conclusione il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione.

La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite, anche con riferimento alla domanda endoprocessuale di accesso, divenuta improcedibile in corso di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO