

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO - ROMA

RICORSO

Il Prof. Domenico Rizzuti, nato a Decollatura (CZ), residente in Via della Resistenza - Castrolibero (CS) CF: RZZDNC44M10D261Y, in qualità di consigliere di amministrazione del Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura, rappresentato e difeso dagli avvocati Giacomo De Luca (CF DLGCM73S29H501R) e Silvio Messinetti (CF: MSSSLV72S23D122L) ed elettivamente domiciliato presso il loro studio sito in Roma, via XX settembre 98/g, giusta procura a margine del presente atto

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, via dei Portoghesi, 12

e

Il Ministero delle politiche agricole e forestali, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato ex lege presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, via dei Portoghesi, 12

NEI CONFRONTI

del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, via Nazionale 82

NONCHE' CONTRO

Il Prof. Paolo Cescon, quale Commissario straordinario del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, domiciliato per la carica, in Roma via Nazionale 82 e i dottori Antonio Palmisano, il Prof. Francesco Adornato e il dott. Antonio Michele Coppi, quali subcommissari straordinari del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, domiciliato per la carica, in Roma via Nazionale 82

PER L'ANNULLAMENTO PREVIA SOSPENSIVA

del Decreto del Presidente del Consiglio del 19 gennaio 2011 (all. 1), con il quale è stato sciolto il consiglio di amministrazione del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, di cui all'art.4, del D.Lgs 454/1999 ed è stato nominato Commissario Straordinario il prof. Paolo Cescon, e sub-commissari il dott. Antonio Palmisano, il Prof. Francesco Adornato e il dott. Antonio Michele Coppi, nonché di tutti gli atti preordinati e conseguenti ed in particolare, occorrendo, della determinazione adottata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 gennaio 2011 e della proposta avanzata al Consiglio dei Ministri dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Di ogni altro presupposto, connesso e/o consequenziale.

FATTO

Il ricorrente agisce in giudizio nella sua qualità di consigliere di amministrazione del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura (di seguito, per brevità, CRA), in virtù della nomina ottenuta con Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 5 luglio 2007 (all. 2).

Il ricorrente impugna il provvedimento con il quale si è proceduto all'immediato scioglimento anticipato del consiglio di amministrazione dell'Ente, con contestuale nomina di un Commissario Straordinario e di n. 3 sub-commissari sino alla ricostituzione degli organi di ordinaria amministrazione e, comunque, non oltre il termine del 31 luglio 2011.

Giova premettere che, al momento dell'avvio della procedura di commissariamento il mandato del Presidente era già giunto alla sua naturale scadenza prevista per il 5 dicembre 2010 (cfr. decreto di nomina - all. 3) per cui questi, da tale data, ricopriva la sua carica in regime di *prorogatio*, ai sensi della L. 444/1994 sino al 19 gennaio 2011, mentre il Consiglio di amministrazione attualmente in carica, sarebbe andato a scadenza il 5 luglio 2011.

Il provvedimento impugnato è giustificato:

- dall'*inconciliabile stato di conflittualità venutosi a determinare in seno al Consiglio di amministrazione del CRA, con significativi richiami anche alla gestione del Direttore generale*";
- dal fatto che *"il radicalizzarsi di tale situazione conflittuale, con l'evidente vicendevole tentativo di sovrapposizione dei ruoli e di istituzioni con la formulazione di veti incrociati, non può che determinare disfunzioni, se non la stasi, dell'attività istituzionale dell'ente, di cui è, tra l'altro, concreta immediata espressione la mancata adozione a tutt'oggi, del bilancio di previsione 2011..... nonché la definizione della relazione programmatica"*;
- dalla *"conseguenziale potenziale insorgenza di responsabilità erariali in capo agli interessati con possibili ricadute su questa Amministrazione vigilante in caso di mancato tempestivo intervento"*;dalla considerazione che *"l'iter per l'approvazione delle modifiche statutarie relative tra l'altro, alla composizione del Consiglio di amministrazione, da tempo avvisto, non è ancora definito e che pertanto non si può ancora procedere al rinnovo degli organi ordinari ai sensi dell'art. 4 sexiedecies del decreto legge n. 171 del 3.11.2008, convertito con legge n. 205 del 30.12.2008"*;dall'impossibilità di *"poter al momento ricostituire, per le motivazioni sopraindicate, il Consiglio di amministrazione dell'Ente"*.

Il CRA è un ente pubblico non economico di ricerca, istituito con il D.lgs 454/1999 e sottoposto ai sensi dell'art. 1, comma 4 dello stesso decreto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Il Consiglio di Amministrazione, di cui il ricorrente era un componente, era stato convocato per i giorni 1 e 2 dicembre 2010 (cfr. all. 4), dopo ripetute richieste di tutti i consiglieri di amministrazione, su vari punti all'ordine del giorno, tra i quali, l'approvazione del bilancio di previsione 2011.

Il ritardo della discussione del Bilancio di previsione 2011 è da attribuire alle inadempienze del Presidente del CRA che dinanzi alle ripetute e motivate richieste (cfr. lettere del 29 settembre 2010, 7 ottobre 2010, 15 ottobre 2010, 15 ottobre 2010, 16 ottobre 2010, 10 novembre 2010, 18 novembre 2010 - all. ti 5-11) sottoscritte da tutti i Consiglieri [formulate ai sensi dell'art. 9, comma 6 dello Statuto (all. 12) e dell'art. 3, comma 1 del Regolamento di organizzazione e funzionamento (all. 13)] di convocazione del Consiglio di amministrazione per discutere e deliberare gli indirizzi al Bilancio e la correlata relazione programmatica di cui all'art. 3 del Regolamento di amministrazione e contabilità ha immotivatamente ignorato tali richieste determinando una situazione di violazione sistematica della legge, dello statuto e dei regolamenti dell'Ente, generando una situazione di grande incertezza per l'attività e la vita dello stesso .

Di tale situazione, in ragione del senso di responsabilità che ha guidato l'attività dei Consiglieri di Amministrazione, i medesimi hanno provveduto ad informare, con lettera del 18 ottobre 2010 e relativi allegati il Ministro e le Commissioni agricoltura di Camera e Senato, al fine di segnalare in tempo utile la necessità di ripristinare un sistema di legalità (All. 14). Al riguardo in data

28 ottobre 2010 sull'argomento è stata persino prodotta una interrogazione parlamentare (All. 15).

Il ricorrente ha chiesto già nel mese di luglio 2010, in sede della prevista programmazione dell'attività del Consiglio (art. 3 Regolamento Organizzazione e Funzionamento) di discutere gli indirizzi al Bilancio 2011 nella seduta, in quella sede calendarizzata dal Presidente, per il 28 e 29 settembre 2010.

Il Presidente, in modo del tutto immotivato, dopo aver modificato più volte autonomamente la programmazione creando non pochi problemi ai consiglieri, convocava il Consiglio per il solo pomeriggio del 29 settembre 2010 con numerosi punti all'ordine del giorno, che non consentivano neanche i tempi minimi necessari per discutere gli indirizzi al bilancio (all. convocazione CdA - all. 16). In considerazione di ciò, a conclusione della seduta, il ricorrente, unitamente agli altri membri del C.d.A., chiedeva per iscritto la convocazione di un Consiglio straordinario per i giorni 14 e 15 ottobre 2010 (cfr. richiesta del 29 settembre 2010 - 17). La stessa richiesta veniva reiterata in data 7 ottobre 2010. Il Presidente tuttavia ignorava tali richieste e non forniva alcun riscontro ai predetti consiglieri. Lo stesso, dopo aver unilateralmente modificato la programmazione trimestrale delle sedute, violando le norme statutarie e regolamentari in materia di convocazione del Consiglio (art. 9 comma 6 dello Statuto e art. 3 comma 1 del Regolamento di organizzazione e

funzionamento), fissava, sollecitato da tutti i consiglieri, la discussione del bilancio nella seduta pomeridiana del 28 ottobre 2010

In tale seduta, i consiglieri, prendevano atto che il presidente sottoponeva all'approvazione del CDA un progetto di bilancio, elaborato dal Direttore generale in assenza dei necessari indirizzi e senza che fosse stato dato riscontro alle espresse richieste degli stessi in ordine ad alcune poste di bilancio inviate via e-mail in data 15 ottobre 2010 e reiterate in data 22 ottobre 2010 (all. 18-19).

Nonostante ciò i consiglieri iniziavano a discutere gli indirizzi ma all'unanimità decidevano di fissare un tavolo tecnico per la seduta dell'8 novembre 2010 al fine di acquisire dal direttore generale gli elementi informativi già richiesti con nota del 22 ottobre 2010 e non pervenuti (all. 20).

Nell'incontro dell'8 novembre 2010 i Consiglieri acquisivano in parte gli elementi informativi richiesti, mentre in ordine agli altri aspetti il Direttore generale si faceva carico di trasmetterli via e-mail. Trasmissione poi risultata tardiva e incompleta (cfr. corrispondenza tra i Consiglieri partecipanti al Gruppo di lavoro e il direttore generale all. 21). Nel frattempo perveniva una lettera del Ministro al Presidente (all. 22) per sollecitare l'approvazione del bilancio 2011 e si giungeva così alla discussione del bilancio di previsione nelle sedute, convocate del CDA nei giorni 1 e 2 dicembre 2010, che risultano essere nuove convocazioni e non prosecuzioni delle precedenti in considerazione delle differenze relative all'ordine del giorno (cfr.

convocazione del 28 ottobre e del 1-2 dicembre 2010 - all. 23 e corrispondenza fra consiglieri e Presidente - all. 24). Nella seduta del Consiglio di amministrazione del 1 dicembre 2010 tutti i consiglieri presenti (Mammuccini, Tudisca, Martinoli, Sorlini e Rizzuti) chiedevano di illustrare la relazione programmatica costituita dalla proposta del presidente così come integrata dagli stessi, presentata formalmente in seduta, ma trasmessa nei giorni precedenti al Presidente (all. 25). I predetti consiglieri facevano presente che la relazione programmatica oltre a costituire “allegato obbligatorio” al bilancio di previsione (art. 10, comma 2, lett. b del Regolamento citato) costituiva al contempo “atto-presupposto” per la predisposizione del progetto di bilancio da parte del Direttore generale.

In tale prospettiva, tutti i consiglieri comunicavano al Presidente di aver proceduto ad integrare la relazione al bilancio, dallo stesso già predisposta, al fine di deliberare il documento collegialmente, come previsto dal citato articolo 3 e consentire al Direttore generale di predisporre il progetto di bilancio in linea con gli indirizzi ivi contenuti. (cfr. relazione integrata dai consiglieri - all. 26).

Ciò veniva contestato, nel corso di seduta, dal Presidente secondo cui non rientrava nelle competenze del Consiglio deliberare gli indirizzi al bilancio né tantomeno deliberare la relazione programmatica.

Il Presidente respingeva immotivatamente le richieste di tutti i Consiglieri presenti di approvare la relazione programmatica come atto

collegiale del Consiglio di Amministrazione così come previsto dall'art. 3 del RAC e riteneva di porre in votazione, senza alcuna discussione di merito, il progetto di bilancio redatto dal Direttore generale in assenza di indirizzi del Consiglio di amministrazione. Il Consiglio pertanto, veniva posto dinnanzi alla scelta obbligata ed impropria di approvare o non approvare il bilancio predisposto dal Direttore generale (in assenza di indirizzi).

Il Presidente poneva in votazione, in palese violazione delle volontà di tutti i consiglieri presenti, un progetto di bilancio non condiviso in quanto formulato in violazione delle disposizioni statutarie, arrivando infine ad abbandonare la seduta del CDA, senza fornire giustificazioni. I consiglieri, sorpresi da questa improvvisa interruzione della discussione non essendosi concretizzata la proposta su cui votare, non procedevano a nessuna espressione di voto.

Dinnanzi all'abbandono ingiustificato del Presidente, i consiglieri di amministrazione, in osservanza del principio di buon andamento che deve presidiare l'attività di ogni amministrazione pubblica e che ha da sempre guidato il proprio operato, giusta la previsione di cui all'art. 2371 del codice civile e visto l'art. 77 del regolamento di amministrazione dell'Ente, il quale testualmente dispone che *“l'attività amministrativo-contabile, per quanto previsto dal presente regolamento, si svolge nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica e delle norme fiscali e civilistiche vigenti”* trovano applicazione le disposizioni civilistiche, proseguivano la discussione ed

approvazione degli argomenti ritenuti di valore strategico per la vita dell'Ente. Primo fra tutti la deliberazione della relazione programmatica alla quale adeguare il progetto di bilancio già predisposto dal direttore generale, in conformità alle disposizioni recate dagli atti istitutivi.

I Consiglieri presenti informavano seduta stante il Direttore Generale della loro intenzione di continuare, in base all'art. 2371 del C.C., la discussione dei punti all'odg il giorno successivo nei termini della convocazione pervenuta e con riferimento al fatto che lo statuto e regolamento non conferiscono alcun potere al Presidente di annullare la convocazione di un Consiglio nel corso delle sue piene funzioni.

I Consiglieri approvavano all'unanimità la relazione programmatica. Considerato poi l'approssimarsi della fine dell'esercizio e constatato che i tempi non avrebbero consentito una nuova convocazione del C.d.A. per deliberare l'approvazione del bilancio di previsione 2011, redatto in conformità agli indirizzi contenuti nella relazione programmatica, deliberavano di approvare il progetto di bilancio 2011 che il Direttore avrebbe dovuto adeguare a tali indirizzi e, nel rispetto dei suoi obblighi istituzionali, sottoporre a nuovo parere obbligatorio del Collegio dei revisori.

Solo a seguito dei predetti adempimenti ed al perfezionarsi degli atti, il bilancio, deliberato pertanto *sub conditione*, potevano essere trasmessi al Ministero vigilante per l'approvazione.

Nella predetta seduta i consiglieri con un documento presentato agli atti in apertura della seduta del 1 dicembre 2010 osservavano talune presunte irregolarità riscontrate nella gestione del Direttore generale in ordine alle quali con la delibera assunta nella seduta del 2 dicembre 2010 chiedevano allo stesso Direttore di dare riscontro (cfr. osservazioni alla relazione del direttore generale - all. 27)

Tutti gli atti relativi alla seduta del consiglio del 1 e 2 dicembre 2010 unitamente ad una relazione descrittiva venivano tempestivamente trasmessi al Ministro delle politiche agricole per gli adempimenti di competenza nella mattina del 3 dicembre 2010 (cfr. all. 28).

A seguito di tale comunicazione il Ministero con nota del 9 dicembre 2010 (all. 29) comunicava, visto il contrasto tra gli organi, di avviare il procedimento di scioglimento del Consiglio di amministrazione dell'Ente. In merito a tale provvedimento i Consiglieri presentavano le loro osservazioni, per evidenziare l'inesistenza dei presupposti per disporre il commissariamento (all. 30).

In data 23 e 28 dicembre 2010, i Consiglieri, in considerazione degli indirizzi di bilancio approvati nelle sedute del 1 e 2 dicembre 2010, chiedevano la convocazione di un C.d.A. straordinario, per la deliberazione in via definitiva del bilancio e degli altri punti rimasti sospesi (all. 31). Le richieste venivano anche inviate al Ministero competente (all. 32) il quale veniva regolarmente informato dai Consiglieri (cfr. corrispondenza - all. 33).

Tuttavia, il Presidente, anzichè convocare il Consiglio come richiesto e dovuto, richiedeva il parere del Ministero (all. 34) che con nota del Capo di Gabinetto (all. 35) sottolineava l'inopportunità di una riunione del C.d.A. in considerazione della decisione già assunta di sciogliere il Consiglio.

Nessuna analisi e osservazione è stata effettuata in merito alle osservazioni comunicate dai consiglieri ed alla loro fondatezza, presupposto per il perseguimento dell'interesse pubblico che dovrebbe essere sotteso al provvedimento di revoca illegittimamente adottato dal Ministro, che provoca così un danno evidente al prestigio professionale del ricorrente, ma anche all'azione amministrativa dell'Ente.

Avverso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai provvedimenti sopra rubricati propone ricorso il prof. Domenico Rizzuti, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dei principi di vigilanza del Ministero vigilante e dei principi del commissariamento degli enti pubblici. Eccesso di potere per falsità dei presupposti ed illogicità manifesta, difetto e contraddittorietà motivazionale, comportamenti illogici e contraddittori. Violazione del decreto legislativo n. 454/1999 n. 19/99 e n. 419/99.

Nel caso in esame non sussistono i presupposti per il commissariamento del C.d.A..

1.1) Il Presidente del Consiglio ha disposto il commissariamento del C.d.A. con il provvedimento impugnato ravvisando un presunto conflitto tra i centri decisionali.

Tale motivazione non è certamente idonea a determinare il commissariamento dell'ente visto che il conflitto tra i centri decisionali attiene alle competenze che la legge attribuisce a ciascuno dei soggetti coinvolti.

Sin da subito si deve peraltro osservare che il conflitto con il Presidente è dovuto alle inadempienze dello stesso relative alla gestione passata rispetto alla data di avvio del procedimento di commissariamento. Il mandato del Presidente infatti è giunto a naturale scadenza il 5 dicembre 2010. Le motivazioni riportate nella premessa del provvedimento di scioglimento del CDA appaiono pertanto del tutto infondate ed inconsistenti.

1.2) Secondo il provvedimento impugnato, il commissariamento sarebbe motivato dal fatto che la conflittualità determinerebbe una paralisi nella gestione dell'Ente come risulterebbe dalla *“mancata adozione a tutt'oggi, del bilancio di previsione 2011”*. Tale motivo è infondato e rende necessarie le seguenti precisazioni.

Le irregolarità denunciate dai ricorrenti non attengono a generici richiami sulle competenze del Presidente né il Consiglio di amministrazione avoca a sé competenze altrui. I consiglieri di amministrazione, tutti e non solo il ricorrente, hanno costantemente invitato il Presidente all'osservanza delle norme recate dall'art. 6 dello Statuto e dall'art. 3 del Regolamento di

organizzazione e funzionamento in materia di convocazione del Consiglio di amministrazione. Richieste tutte documentate negli atti depositati in causa ed ai quali non è stato dato alcun riscontro. Già dal mese di maggio per altri motivi (nomina OIV sulla quale pende altro ricorso al Tar, iscritto al RG 11797/2010 che si allega (all. 36), i consiglieri segnalavano tali irregolarità al Ministero vigilante per gli adempimenti di competenza e tale comportamento è stato oggetto di una interrogazione parlamentare.

A tale richieste l'Amministrazione vigilante non ha dato alcun riscontro.

Il Presidente, oltre alle inosservanze sopra segnalate, nella predisposizione dell'ordine del giorno degli argomenti da discutere in CDA, nonostante i costanti richiami dei consiglieri di amministrazione, non inseriva la deliberazione della Relazione programmatica, prevista dall'art. 3 del Regolamento di amministrazione e contabilità, la quale oltre a costituire "allegato obbligatorio" al bilancio di previsione (art. 10, comma 2, lett.b del Regolamento citato) costituiva al contempo "atto-presupposto" per la predisposizione del progetto di bilancio da parte del Direttore generale.

Il citato articolo dispone che il Consiglio di amministrazione redige annualmente la relazione programmatica nella quale sono definite nel rispetto delle finalità istituzionali dell'Ente, le iniziative da attivare precisando sia le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per la loro realizzazione."le valutazioni finanziarie di competenza per l'anno di riferimento, coincidono con il bilancio di previsione annuale.

In sintesi il bilancio di previsione deve essere predisposto, così come espressamente previsto dal primo comma dell'art. 6 del RAC, sulla base delle indicazioni contenute nella relazione programmatica e costituisce al contempo allegato obbligatorio del medesimo bilancio di previsione (art. 10, comma 2, lett b, del RAC).

I consiglieri di amministrazione, di fronte all'ennesimo rifiuto del Presidente di iscrivere all'ordine del giorno la discussione della relazione programmatica, puntualizzavano, nel corso della seduta dell'1 dicembre 2010, che non potevano deliberare il bilancio di previsione predisposto dal Direttore generale in quanto viziato atteso che lo stesso era stato predisposto in violazione delle disposizioni previste dagli atti istitutivi e in assenza degli indirizzi di bilancio che la legge riserva al solo Consiglio di amministrazione.

La sopradetta situazione viene etichettata dal Ministero vigilante quale radicalizzata situazione di conflittualità tra centri decisionali tale da richiedere lo scioglimento anticipato del Consiglio di amministrazione e l'avvio del Commissariamento.

E' appena il caso di ricordare che il potere di vigilanza del Ministero, previsto dall'art. 1, comma 4 del DLgs 454/1999 ben avrebbe potuto essere esercitato prima della scadenza del mandato del Presidente ed in tempo utile provvedendo ad accertare le reali responsabilità e le ipotesi di danno erariale.

Nondimeno, occorre segnalare che il mandato del Presidente nonostante la sua naturale scadenza prevista per il 5 dicembre 2010 è continuato in regime

di *prorogatio*, ai sensi della L. 444/1994, sino al 19 gennaio 2011 a causa dell'inerzia del Ministero vigilante il quale non ha avviato per tempo la procedura di nomina del Presidente.

A nulla a tal fine rilevano le considerazioni del DPCM sopra richiamato in ordine all'impossibilità da parte del Ministero vigilante di avviare le nomine degli organi statutarie ai sensi dell'art. 4 sexiedicies del decreto legge n. 171 del 3.11.2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 205 del 30.12.2008.

Tale norma dispone *“In vista del relativo necessario riordino, gli enti sottoposti alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nonché le società sulle quali lo stesso Ministero esercita, direttamente o indirettamente, il controllo e la vigilanza adeguano entro il 30 aprile 2009 i propri statuti, prevedendo un numero massimo di componenti dei rispettivi consigli di amministrazione non superiore a cinque, di cui uno designato dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome. Nei trenta giorni successivi all'approvazione dello statuto si procede al rinnovo dei consigli di amministrazione degli enti e delle società, nonché degli altri organi previsti dai rispettivi ordinamenti”*.

Ben avrebbe potuto il Ministero vigilante, in vista della scadenza del mandato del Presidente procedere alla nomina del nuovo Presidente ai sensi del D.lgs. n. 454/1999. Nei trenta giorni successivi all'approvazione dello statuto dell'Ente, tutti gli organi, compreso il Presidente sarebbero decaduti per effetto

dell'art. 4 soprarichiamato e pertanto il Ministro avrebbe potuto rinominare tutti gli organi dell'Ente, compreso il Presidente.

Del resto la *ratio* della norma sopra richiamata è da individuare nell'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica mediante la riduzione dei componenti del consiglio di amministrazione che per effetto della nuova disposizione passano da 8 componenti a n. 5 componenti. Tale disposizione non modifica la posizione del Presidente in senso al Consiglio.

1.4) Ripercorrendo le valutazioni contenute nel DPCM a sostegno dello scioglimento del CDA sembrerebbe che il Ministero vigilante non aveva alternative dinnanzi alla situazione di conflitto nell'Ente ed all'impossibilità di ricostituire il CDA per effetto della L. 205/2008. Eppure ha attivato la procedura il 9 dicembre 2010, quando il mandato del Presidente era già giunto alla sua naturale scadenza.

Appare legittimo chiedersi allora come avrebbe proceduto il Dicastero, ove non si fosse realizzata la soprascritta situazione di conflitto, alla nomina del nuovo presidente se riteneva inapplicabile sia la disciplina ordinaria prevista dall'art. 4 del Dlgs 454/1999 sia la procedura prevista dalla L. 205/2008.

L'argomento, relativo all'avvio dell'iter di approvazione del nuovo statuto è del tutto infondato poiché il nuovo Presidente ben poteva essere nominato secondo la procedura ordinaria vigente (art. 4 del Dlgs 454/1999) la quale dispone che il Presidente è nominato con DPCM, previa deliberazione

del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, sentite le commissioni parlamentari competenti, dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta.

1.5. Il provvedimento impugnato è a ben vedere in ogni caso illegittimo, perché adottato in palese violazione del D.lgs n. 419/199, disposizione che detta i principi generali in materia di commissariamento degli enti pubblici, dal momento che si fonda sull'erroneo presupposto che ci sia un conflitto tra il Consiglio di amministrazione ed il Presidente tale da mettere a rischio il "regolare svolgimento dell'attività istituzionale".

Tale conflitto non può esserci poiché le irregolarità denunciate attengono la gestione passata in ordine alla quale i consiglieri di amministrazione avevano per tempo chiesto l'intervento dell'Amministrazione vigilante al fine di accertare la correttezza dell'operato del Presidente. Nel momento in cui si avvia il procedimento di commissariamento dell'Ente il conflitto non esiste più giacché il mandato del Presidente è già cessato. Rimangono le contestazioni di irregolarità segnalate dal CDA nell'esercizio del potere di indirizzo e controllo che l'art. 4 del Dlgs 165/2001 riserva a tale organo di vertice.

Sul punto si segnala che nelle amministrazioni pubbliche, secondo l'art. 4, comma 1, del D.Lgs. 165/2001, "*gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e*

verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti".

A tale funzione, attribuita agli organi di governo, si contrappone quella attribuita ai dirigenti, ai quali, secondo il comma 2 del medesimo articolo, *"spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".*

In questo modo viene enunciato il principio di separazione tra politica ed amministrazione, introdotto nell'ordinamento italiano dal D.Lgs. 29/1993: la politica spetta agli organi di governo (tra i quali rientrano i consigli di amministrazione), l'amministrazione ai dirigenti.

Il riferimento che il DPCM opera nei confronti della L. 205/2008 è pertanto erroneo non essendosi ancora realizzata la condizione dell'approvazione dello Statuto, momento a decorrere dal quale inizia a decorrere il termine per la decadenza degli organi in carica, con la conseguenza di inficiare insanabilmente l'atto impugnato.

E' appena il caso di aggiungere sul punto che l'intrinseca contraddittorietà dell'assunto dell'Amministrazione emerge con evidenza dalla lettura della premessa del DPCM, in cui si riferisce che l'atto di scioglimento

del consiglio di amministrazione oltre ai motivi soprarichiamati si fonda sul radicalizzarsi della situazione conflittuale venutasi a creare in seno al Consiglio di amministrazione del CRA con significativi richiami anche alla gestione del Direttore generale, con l'evidente vicendevole tentativo di sovrapposizione di ruoli e di funzioni istituzionali e con la formulazione di veti incrociati tali da determinare disfunzioni e la stasi dell'attività istituzionale dell'Ente, di cui è, tra l'altro, concreta immediata adozione a tutt'oggi, la mancata approvazione del bilancio di previsione 2011 nonché la definizione della relazione programmatica.

Ebbene proprio gli atti adottati dal Consiglio di amministrazione, i verbali della seduta dell'1 e 2 dicembre 2010 e tutta la documentazione trasmessa tempestivamente al Ministro documentano chiaramente che il Consiglio di amministrazione non si è sottratto ai suoi obblighi, ma anzi dinnanzi al rifiuto immotivato del presidente di discutere e deliberare la relazione programmatica prevista dall'art. 3 del RAC, ha provveduto, al fine di assicurare la continuità della gestione dell'Ente ad approvare la relazione programmatica ed il bilancio di previsione 2011 predisposto in osservanza degli indirizzi contenuti nella stessa relazione programmatica.

Appaiono pertanto non corrispondenti al vero le considerazioni del Dicastero in ordine alla mancata approvazione della relazione programmatica e del bilancio di previsione.

A fronte di tutto ciò il Consiglio, proprio per impedire il grave rischio che si andasse in esercizio provvisorio, ha precisato ed esercitato, così come prescritto dalle norme regolamentari, gli adempimenti di competenza seguendo, con riferimento all'approvazione del bilancio di previsione 2011 il legittimo iter, previsto dal regolamento di amministrazione e contabilità:

- Approvazione da parte del CDA della relazione programmatica (art. 3 del RAC, art. 10, comma 2, lett. b) del RAC);
- approvazione da parte del CDA del bilancio di previsione nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e nel rispetto degli equilibri di bilancio (*che doveva essere riformulato dal direttore generale in conformità agli indirizzi contenuti nella relazione programmatica e previo parere obbligatorio del Collegio dei revisori*);
- adeguamento del progetto di bilancio secondo gli indirizzi dati dal Consiglio senza apportare alcuna modifica ai valori complessivi di bilancio;
- sottoposizione da parte del Direttore generale del nuovo progetto di bilancio al Collegio dei revisori;
- trasmissione del bilancio di previsione e di tutti gli allegati obbligatori tra i quali la relazione programmatica ed il parere del Collegio dei revisori all'approvazione dei Ministeri vigilanti.

Corre l'obbligo di precisare che il Consiglio di amministrazione non ha inteso allocare le singole poste di bilancio ma assumere decisioni che attengono alle finalità strategiche che trovano rappresentazione nel bilancio in

termini di titoli e categorie (*bilancio decisionale*), senza nulla togliere alle competenze del Direttore generale che è responsabile della gestione.

Il Consiglio di amministrazione ha ritenuto, dinnanzi al comportamento illegittimo del Presidente che non ha adempiuto ai compiti che il proprio ruolo istituzionale richiedeva, di adottare le delibere necessarie ed urgenti, quali appunto l'approvazione della relazione programmatica e del bilancio di previsione (in conformità degli indirizzi contenuti nella relazione programmatica e previo parere favorevole del collegio dei revisori).

Nella medesima seduta il ricorrente, unitamente agli altri membri del C.d.A., a seguito di numerose segnalazioni sull'operato del Direttore generale, nell'esercizio del potere di controllo, chiedeva allo stesso Direttore di fornire riscontri ed informazioni in ordine alle censure sollevate e documentale descritte in un documento denominato Osservazioni del Consiglio di amministrazione alla Relazione del Direttore generale del 21 luglio 2010. Tale documento veniva formalmente depositato agli atti del Consiglio in apertura di seduta del 1 dicembre 2010 e risultava regolarmente iscritto all'odg del 1 e 2 dicembre 2010.

Anche tali ultimi atti venivano tempestivamente nella stessa nota portati a conoscenza del Ministero vigilante affinché procedesse con le verifiche di competenza.

Dinnanzi alla situazione prospettata, il Ministero vigilante in evidente violazione del D.lgs 454/1999 e del D.Lgs 419/1999 ha proceduto, anziché

alle verifiche ispettive di competenza, ad avviare il provvedimento di scioglimento del Consiglio di amministrazione, unico organo che ha sempre proceduto ad adottare tutti gli atti di competenza nel rispetto delle disposizioni previste dagli atti istitutivi e dalle disposizioni vigenti.

Nessuna responsabilità può essere attribuita ai consiglieri di amministrazione che hanno esercitato le proprie prerogative evitando la paralisi dell'attività dell'Ente.

Nessun conflitto infine vi era tra il Consiglio di amministrazione ed il Direttore generale, atteso che il Consiglio, nel rispetto delle prerogative allo stesso assegnate dagli atti istitutivi e dall'art 4 del D.Lgs 165/2001 si limitava a richiedere formalmente, a fronte di una relazione sull'attività dallo stesso svolto nel primo semestre 2010 di dare riscontro in ordine a presunte irregolarità gestionali.

Nessun provvedimento di ostacolo agli atti gestionali del direttore generale è stato mai adottato dal Consiglio di amministrazione!

1.6) In un caso simile al presente, la giurisprudenza di merito si è pronunciata stabilendo che: *“Il potere di scioglimento potrebbe essere esercitato solo dall'amministrazione vigilante e dovrebbe avere a presupposto un'incapacità a funzionare degli organi disciolti; nessuna urgenza avrebbe potuto legittimare, infine, l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento”* (Tar Lazio, sez III-Ter- sentenza 6 marzo 2003 n.1778 in Giornale Dir. Amm. n.4/2003).

L'esercizio del potere di commissariamento deve avere a suo presupposto *“una obiettiva ed attuale situazione di incapacità di “tutti” gli organi di gestione ordinaria allo svolgimento delle attività che le norme loro attribuiscono”* dispone la sentenza citata.

Vari provvedimenti legislativi (la legge n.168/1989, il d.lgs n.204/1998) hanno compreso il CRA tra gli enti di ricerca a carattere non strumentale ad autonomia garantita in base all'art. 33, ultimo comma, della Costituzione e lo hanno sottratto ai tipici poteri di controllo compresi nella vigilanza di un Ministro su suoi enti strumentali: il CRA non è sottoposto infatti al controllo degli atti più rilevanti di organizzazione ed attività dell'ente (bilancio, gestione del personale, singoli atti rilevanti verso l'esterno), con la sola eccezione dei regolamenti (sottoposti, però ad un controllo di legittimità e di merito di piena garanzia dell'autonomia, analogo a quello previsto per gli statuti e i regolamenti delle università).

Dalla natura di ente non strumentale deriva l'autonomia normativa, organizzativa e gestionale dell'ente, la impossibilità di configurare i suoi organi come legati ad uno specifico indirizzo politico governativo, ma semmai ad un generale indirizzo politico, del governo e del parlamento, racchiuso in disposizioni di legge o in atti di programmazione di carattere generale e non intrusivi nell'organizzazione interna e nella gestione.

Altrimenti si priverebbe un ente di ricerca come il CRA, già configurato come **non** strumentale, delle garanzie costituzionali sancite dall'art. 33, ultimo comma della Costituzione.

Ciò premesso ne deriva l'impossibilità di disporre commissariamenti per motivi di natura politica ma solo per gravissimi motivi legati alla impossibilità materiale di funzionamento degli organi o al compimento di altrettanto gravi irregolarità di gestione.

Il provvedimento impugnato non è motivato con la constatazione di gravi irregolarità di gestione che di norma sono alla base di provvedimenti di questo tipo come si ricava dalla più significativa giurisprudenza in materia e dalle ricostruzioni dell'istituto da parte della dottrina (in dottrina, G. Berti, L. Tumiatei, Commissario e commissione straordinaria, voce dell'Enc. del diritto, VII, Milano, 1960; G. Rizza, Commissario (dir. pubbl.) II) Commissario straordinario, voce dell'Enc. Giur. Per la giurisprudenza: Cons. Stato, VI, n. 751/1979; Cons. Stato, VI, n. 70/1982; Tar Lazio, II, n. 1290/1985; Cons. Stato, III, n.110/1989; Tar Piemonte, n. 67/2000; Tar Lazio, 8971/2002).

Il potere di scioglimento dovrebbe avere a presupposto, pertanto, un'incapacità a funzionare dell'organo disciolto. Si descrive come insanabile situazione conflittuale quella che è la normale dialettica di un organo collegiale con capacità deliberativa che ha potere di modificare le proposte presentate dal Presidente e dal Direttore generale per quanto di sua competenza. In particolare in tale contesto le integrazioni alla relazione programmatica erano proposte

all'unanimità dai consiglieri presenti. Si richiedeva, di conseguenza al presidente di presiedere l'ordinato svolgimento della seduta del Consiglio, così come rientra nei suoi compiti istituzionali, e consentire la corretta votazione dei documenti sottoposti a deliberazione del Consiglio.

1.6) La scelta di procedere allo scioglimento anticipato del Consiglio di amministrazione del Consiglio per la ricerca in agricoltura non può, inoltre, essere giustificata con riferimento all'iter di approvazione dello Statuto, da oltre due anni all'esame dello stesso Ministero vigilante. Allo stato, le considerazioni sull'opportunità di procedere allo scioglimento del consiglio di amministrazione al fine di scongiurare disfunzioni, se non la stasi dell'attività istituzionali dell'ente, sono da un lato svianti, se riconducibili ad un implicito giudizio di disvalore nei confronti dell'organo di amministrazione di vertice dell'Ente, unico in costanza di mandato.

La documentazione depositata in atti evidenzia chiaramente che tale organo ha operato per assicurare la corretta attività istituzionale dell'Ente, invitando tempestivamente il Ministero vigilante, ove ravvisava presunte irregolarità ad adottare gli atti di accertamento di competenza.

La questione deve essere dunque risolta sulla base del sistema normativo che ancora disciplina la materia, rappresentato dal D.lgs. n. 454/1999 ed, in mancanza di specifiche previsioni ivi previste, sulla base dei principi generali dell'ordinamento in materia di commissariamento previste dal D.Lgs 419/1999.

E' pacifico che il commissariamento di un ente rappresenta un modulo ordinamentale e gestionale disancorato dal vigente quadro di riferimento, aggravato dall'incidenza sulle funzioni di controllo interno ed esterno, che risultano comprese dall'omessa collegialità del momento valutativo e decisionale e che i provvedimenti di commissariamento, proprio in quanto fortemente limitativi dell'autonomia dell'ente, devono trarre la loro giustificazione da situazioni di fatto particolarissime, che per la loro gravità portino all'esercizio del potere, che costituisce l'espressione più ampia e penetrante della vigilanza ministeriale.

Manca dunque nel provvedimento impugnato il presupposto necessario per esercitare il potere di commissariamento come disposto dalla citata sentenza non sussistendo l'obiettiva ed attuale situazione di incapacità di tutti gli organi di gestione ordinaria allo svolgimento delle attività che le norme loro attribuiscono.

Nella specie, infatti, attesa l'insussistenza delle argomentazioni riportate nel provvedimento in ordine alle situazioni conflittuali tra i centri decisionali (sicuramente ampiamente superabili) l'unico successivo argomento giustificativo indicato nel provvedimento è quello dell'impossibilità di procedere alle incombenze per il rinnovo del Consiglio di amministrazione stante l'efficacia della disposizione di cui alla legge 205/08.

Deve essere subito precisato che le vicende, relative alla mancata ricostituzione del Consiglio di amministrazione, indebolisce fortemente le

argomentazioni del Ministero vigilante e poste a fondamento del provvedimento di commissariamento dell'Ente, sia perché la situazione non presenta quei connotati di gravità che di norma potrebbero legittimare l'esercizio, con sei mesi di anticipo rispetto alla naturale scadenza del CDA, del potere eccezionale, sia perché non si configura neanche quell'urgenza di provvedere, attesa la naturale scadenza a cui è già giunto il mandato del Presidente e con essa la presunta insanabile situazione di conflittualità.

Invero, il C.d.A. sarebbe arrivato alla naturale scadenza il 5 luglio 2011 e, come già stabilito dalla sentenza sopra citata (TAR Lazio 2003 n.1778), è illegittimo tagliare di pochi mesi il normale funzionamento dell'Organo gestionale dell'Ente.

Si segnala ancora con maggior evidenza il profilo di eccesso di potere sotteso alla deliberazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne connota gli effetti in senso latamente sanzionatorio di opinioni, espresse dai consiglieri di amministrazione rispetto ai quali il Ministero vigilante piuttosto che avviare un attento e doveroso accertamento dei fatti segnalati, tra l'altro oggetto di interrogazione parlamentari, ha ritenuto immotivatamente di procedere allo scioglimento del Consiglio di amministrazione.

1.7) Un altro profilo di illegittimità del provvedimento attiene all'erronea applicazione del d.lgs, n.419/1999, decreto legislativo che sempre in attuazione della delega della legge n.59/1997, ha provveduto alla riorganizzazione di un'ampia serie di enti pubblici: Il decreto sancisce la

possibilità di nominare commissari straordinari, ma solo con riferimento a specifici enti (quelli considerati agli articoli 3,4,5,6) che siano riorganizzati con provvedimenti ad efficacia immediata, ovvero prevede la possibilità di disciplinare, negli statuti degli enti il potere e le procedure di commissariamento (art. 13). Ebbene, le disposizioni del d.lgs. n.419/1999 non sono applicabili agli enti di ricerca se non nei casi in cui ad essi si faccia espresso riferimento, come statuisce l'art. 1, comma 1 dello stesso decreto. Un potere di commissariamento si dovrebbe fondare solo su una espressa previsione nella disciplina specifica degli enti di ricerca. Ma tale statuizione è del tutto assente.

1.8) Il provvedimento impugnato è inoltre in palese violazione dei principi generali dell'Ordinamento in materia di commissariamento e di proroga degli Organi amministrativi.

E' pacifico che il commissariamento di un ente rappresenta un modulo ordinamentale gestionale disancorato dal vigente quadro di riferimento, aggravato dall'incidenza sulle funzioni di controllo interno ed esterno che risultano comprese dall'omessa collegialità del momento valutativo e decisionale.

E' inoltre noto che i provvedimenti di commissariamento proprio in quanto limitativi dell'autonomia dell'ente devono trarre la loro giustificazione da situazioni di fatto particolarissime, che per la loro gravità portino

all'esercizio del potere che costituisce l'espressione più ampia e penetrante della vigilanza ministeriale.

Il potere di commissariamento può essere esercitato solo allorché si verifichi “*una obiettiva ed attuale situazione di incapacità di tutti gli organi di gestione ordinaria allo svolgimento delle attività che le norme loro attribuiscono*” (in tal senso, TAR Lazio, 2003/1778, cit.).

E' dunque evidente che nel caso di specie non sussistevano le condizioni per disporre il commissariamento del C.d.A., per cui, anche sotto tale profilo, il provvedimento impugnato deve essere annullato.

~~*~*

2. Istanza per l'adozione di misure cautelari

In relazione al *fumus* si rinvia a quanto riportato al punto che precede.

Per quanto riguarda il *periculum*, è evidente che la gestione dell'Ente da parte dell'Organo commissariale possa comportare il rischio, nell'auspicata ipotesi di accoglimento del presente ricorso, che gli atti gestionali da questi posti in essere vengano annullati, con le evidenti gravi conseguenze per la gestione dell'Ente. Il *periculum* risiede inoltre nella necessità di non pregiudicare la posizione dell'esponente che ha diritto ad essere immediatamente reintegrato nella sua carica, al fine di garantire la corretta e regolare gestione dell'Ente nel rispetto dei principi di legge.

Si richiede pertanto che vengano disposte le misure cautelari idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione del ricorso, quali la

sospensione del provvedimento impugnato ovvero anche la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

*o*o*o*

Con tali premesse il Prof. Domenico Rizzuti, quale consigliere di amministrazione del Centro per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura, rappresentato e difeso come sopra, così precisano le proprie

CONCLUSIONI

Voglia l'Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito, disattesa ogni contraria istanza e/o eccezione, previa sospensione dell'esecuzione, disporre l'annullamento del provvedimento indicato in epigrafe, per i motivi di cui in narrativa.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari del giudizio.

In via istruttoria, si produce, unitamente al ricorso, copia dei seguenti documenti: 1) provvedimento impugnato; 2) nomina del Prof. Rizzuti ottenuta con Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 5 luglio 2007; 3) decreto di nomina; 4) convocazione del C.d.A. per i giorni 1 e 2 dicembre 2010; 5-11. lettere del 29 settembre 2010, 7 ottobre 2010. 15 ottobre 2010, 15 ottobre 2010, 16 ottobre 2010, 10 novembre 2010, 18 novembre 2010; 12. Statuto; 13. Regolamento di organizzazione e funzionamento; 14. lettera del 18 ottobre 2010 e relativi allegati al Ministro e alle Commissioni agricoltura di Camera e Senato; 15. interrogazione parlamentare; 16. convocazione CdA; 17. richiesta del 29 settembre 2010; 18-19. e-mail in data

15 ottobre 2010 e reiterate in data 22 ottobre 2010; 20. nota del 22 ottobre 2010; 21. corrispondenza tra i Consiglieri partecipanti al Gruppo di lavoro e il direttore generale; 22. lettera del Ministro al Presidente; 23. convocazione del 28 ottobre e del 1-2 dicembre 2010; 24. corrispondenza fra consiglieri e Presidente; 25. relazione programmatica; 26. relazione integrata dei Consiglieri; 27. osservazioni alla relazione del direttore generale; 28. atti relativi alla seduta del consiglio del 1 e 2 dicembre 2010 unitamente ad una relazione descrittiva trasmessi al Ministro delle politiche agricole; 29. nota del 9 dicembre 2010; 30. osservazioni dei Consiglieri; 31. richiesta di convocazione di un C.d.A. straordinario; 32. richieste inviate al Ministero competente; 33. corrispondenza fra i Consiglieri e il Ministero; 34. richiesta del parere del Ministero; 35. nota del Capo di Gabinetto; 36. ricorso al Tar, iscritto al RG 11797/2010 .

Roma, 3 marzo 2011

Avv. Giacomo De Luca

Avv. Silvio Messinetti

RELATA DI NOTIFICA

Ad istanza del Sig. Domenico Rizzuti, come sopra rappresentato e difeso, Io sottoscritto Aiutante Ufficiale Giudiziario Assistente U.N.E.P. ho notificato copia del su-esteso ricorso a:

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore,
domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, via
dei Portoghesi, 12

il Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, via Nazionale n. 82 -
00184

il Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in
Roma, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186

il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in persona del legale rappresentante *pro tempore*, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186

Il Prof. Paolo Cescon, quale Commissario straordinario del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, domiciliato per la carica, in Roma via Nazionale 82

il dott. Antonio Palmisano, quale subcommissario straordinario del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, domiciliato per la carica, in Roma via Nazionale 82

il Prof. Francesco Adornato, quale subcommissario straordinario del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, domiciliato per la carica, in Roma via Nazionale 82

il dott. Antonio Michele Coppi, quale subcommissario straordinario del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura, domiciliato per la carica, in Roma via Nazionale 82