



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso integrato da motivi aggiunti n.13498 del 2014 proposto dall'ing. Paolo Di Loreto e dal dottor Alessandro Cosimi rappresentati e difesi dall'avv. prof. Antonio Bartolini ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Aristide Police in Roma, Via di Villa Sacchetti n.11;

contro

- Ministero della Salute, in persona del Ministro pro-tempore;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro pro-tempore;
- Istituto Superiore di Sanità, in persona del legale rappresentante pro-tempore;
- rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi n.12, sono domiciliatari;

nei confronti di

Gualtiero Ricciardi, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Gaeta ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Armando Profili in Roma, Via Palumbo, 26;

per ottenere:

- con il ricorso principale:

a) l'annullamento:

a1) del decreto del 10 luglio 2014 adottato dal Ministro della Salute di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui è stata disposta la decadenza del Presidente del Consiglio di Amministrazione, del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Scientifico dell'Istituto Superiore di Sanità, ai sensi dell'art.15, comma 1 bis, del d.l. n.98/2011, convertito con modificazioni nella L. 111/2011, ed è stato nominato il prof. Gualtiero Ricciardi Commissario per l'espletamento dei compiti connessi al ripristino dell'equilibrio finanziario del citato Istituto;

a2) di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, così come indicati nell'epigrafe del proposto gravame;

b) la condanna degli intimati Ministeri al risarcimento del danno.

- con i motivi aggiunti l'annullamento:

b1) del decreto datato 21 gennaio 2015 adottato dal Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui è stata disposta la proroga per ulteriori sei mesi dell'incarico di Commissario straordinario dell'Istituto Superiore di Sanità;

b2) di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Istituto Superiore di Sanità e del dott. Gualtiero Ricciardi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2015 il dott. Giuseppe Sapone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il proposto gravame gli odierni ricorrenti, nominati con decreto del Ministero della Salute 28 marzo 2013 componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Superiore di Sanità, hanno impugnato il decreto, in epigrafe indicato, con cui è stata disposta la decadenza del Presidente del Consiglio di Amministrazione, del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Scientifico del suddetto Istituto ed è stato al contempo nominato il prof. Ricciardi Commissario per l'espletamento dei compiti connessi al ripristino dell'equilibrio finanziario dell'Istituto de quo.

Il contestato decreto è stato adottato ai sensi dell'art.15, comma 1 bis, del d.l. n.98/2011, convertito con modificazioni nella L. 111/2011, il quale stabilisce che " Fermo quanto previsto dal comma 1, nei casi in cui il bilancio di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato non sia deliberato nel termine stabilito dalla normativa vigente, ovvero presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, i relativi organi, ad eccezione del collegio dei revisori o sindacale, decadono ed e' nominato un commissario con le modalita' previste dal citato comma 1....."

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Falsa ed erronea applicazione dell'art.15, c.1 bis del d.l. n.98/2011. Eccesso di potere per violazione della Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze 28 dicembre 2011 n.35. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e congrua ponderazione;

2) Difetto di motivazione e di istruttoria per omessa considerazione dei dati contenuti nella nota del Presidente dell'ISS del 23 giugno 2014;

3) Eccesso di potere per contrasto tra provvedimenti;

4) Sul difetto di motivazione e istruttoria per omessa considerazione della nota del Ministero della Salute del 12 dicembre 2013 e dell'intervenuta entrata in vigore del d.lgvo n.106/2012. Eccesso di potere per contraddittorietà tra provvedimenti;

5) Eccesso di potere per sviamento;

6) Violazione del principio di leale collaborazione. Difetto di motivazione;

7) In via subordinata: Illegittimità del gravato decreto per illegittimità costituzionale e comunitaria del citato art.15, comma 1 bis, della l. n.111/2011.

Sempre con il gravame in trattazione è stata altresì richiesta la condanna dei resistenti Ministeri al risarcimento del danno.

Successivamente gli odierni ricorrenti hanno impugnato il Decreto, pure in epigrafe indicato, con cui è stata disposta la proroga per ulteriori sei mesi dell'incarico di Commissario straordinario dell'Istituto Superiore di Sanità, deducendo le seguenti censure:

8) Illegittimità derivata;

9) Illegittimità per vizi propri: Eccesso di potere per difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Eccesso di potere per errore di fatto e dei presupposti. Eccesso di potere per sviamento.

Si sono costituiti sia gli intimati Ministeri che il Commissario straordinario, prof. Gualtiero Ricciardi, contestando la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza dell'8 gennaio 2015 il ricorso è stato assunto in decisione e la Sezione con ordinanza n.1504/2015, regolarmente eseguita:

I) ritenuta la necessità di disporre una accurata verifica volta ad accertare l'esistenza dei presupposti applicativi della misura decadenziale ex art. 15, comma 1 bis, D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011 e, in particolare, la situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, ha ordinato al Rettore della Università "La Sapienza" di Roma di nominare, entro 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente ordinanza, un professore di I fascia esperto nella materia oggetto della presente controversia il quale, sulla base della documentazione depositata in atti e della ulteriore documentazione utile che dovrà essere messa a disposizione dalle parti, dovrà accertare la sussistenza o meno ó in capo all'Istituto Superiore di Sanità nel biennio precedente alla emissione del provvedimento di commissariamento ó della situazione di disavanzo di competenza così come definito dalle disposizioni normative vigenti e dalle circolari richiamate in atti;

II) ha disposto che il soggetto nominato depositasse, nel termine di 60 giorni decorrenti dalla scadenza del citato termine di 30 giorni assegnato al Rettore, una articolata relazione avente ad oggetto gli accertamenti di cui sopra.

Alla pubblica udienza del 1° dicembre 2015 il gravame è stato nuovamente assunto in decisione.

In primis il Collegio sottolinea che la proposta azione impugnatoria deve essere dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto gli odierni ricorrenti non hanno impugnato il successivo provvedimento di nomina del nuovo consiglio di amministrazione, con la conseguenza che l'eventuale accoglimento delle doglianze dedotte e il conseguente annullamento del provvedimento di commissariamento e della successiva proroga dello stesso non potrebbe in alcun modo travolgere il successivo e non impugnato decreto ministeriale di nomina del nuovo consiglio di amministrazione.

Per quanto riguarda, invece, l'azione risarcitoria è indiscutibile che sussiste un interesse dei ricorrenti ad ottenere l'accertamento dell'illegittimità dei gravati provvedimenti, la quale costituisce uno degli elementi costitutivi della fondatezza della dedotta pretesa risarcitoria.

Ciò considerato, deve essere sottolineato che risulta fondata la doglianza prospettante la violazione dell'art.15, comma 1 bis, D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, in quanto nella fattispecie in questione non sussisteva il disavanzo di competenza in forza del quale è stato assunto il contestato provvedimento di commissariamento.

Al riguardo il Collegio non può che uniformarsi alle conclusioni contenute nella relazione del prof. Galeotti incaricato della verifica, il quale, sulla base di un analitico esame delle circolari del Ministero dell'Economia e delle Finanze intervenute a disciplinare la materia oggetto della presente controversia nonché dei dati contabili relativi all'Istituto Superiore di Sanità, ha testualmente affermato che " non appare quindi sussistere in capo all'Istituto Superiore di Sanità negli anni 2011 e 2012 la situazione di disavanzo di competenza così come definito dalle disposizioni normative vigenti e dalle circolari richiamate in atti quali presupposti applicativi della misura decadenziale ex art.15, comma 1 bis D.L. n.98/2011 convertito in L. n.111/2011".

Ad ulteriore supporto motivazionale nella menzionata relazione è stato fatto altresì presente che " il commissariamento presuppone profili di criticità dell'ente tali - sotto il profilo economico, finanziario e patrimoniale - da non poter essere recuperate con strumenti di gestione ordinari e la minaccia di dissesto concreta ed effettiva. Nel caso di ISS, in base alla valutazione complessiva delle condizioni economiche, patrimoniali e finanziarie risultanti dai Rendiconti dell'Istituto per gli anni 2011 e 2012 non emerge una situazione di crisi tale da non poter assicurare l'assolvimento delle funzioni indispensabili ovvero non consentire all'ente di fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi".

L'acclarata fondatezza della doglianza in questione comporta altresì che debba essere riconosciuta fondata anche la doglianza formulata nei motivi aggiunti con cui è stata prospettata l'illegittimità derivata del provvedimento di proroga del Commissariamento.

Per quanto concerne gli altri elementi costitutivi della pretesa risarcitoria deve essere evidenziato che parte ricorrente ha chiesto:

a) a titolo di lucro cessante il riconoscimento dell'indennità di consigliere di amministrazione, da quantificare tenendo conto della dell'intera durata del periodo di commissariamento, nonché i gettoni di presenza, pari ad Euro 83,68 per seduta, che sarebbero stati percepiti tenendo conto che statisticamente il Consiglio di amministrazione si riuniva in media due volte al mese;

b) il risarcimento del danno all'immagine.

In ordine alla suddetta pretesa risarcitoria il Collegio sottolinea in primis che la Difesa Erariale si è limitata a contestarne la fondatezza, sotto l'aspetto dell'assenza dei relativi elementi costitutivi, solamente in sede di discussione orale, atteso che nelle due memorie versate agli atti non ha in alcun modo formulata alcuna specifica argomentazione finalizzata a chiederne il rigetto.

Ciò considerato, per quanto concerne l'elemento costitutivo della colpa dell'amministrazione, il quale, secondo la tesi dei resistenti Ministeri, doveva essere dimostrato dai ricorrenti, il Collegio osserva che:

1) per costante giurisprudenza (ex plurimis CS, sez.IV, n.3258/2015) in tema di responsabilità della Pubblica amministrazione, il risarcimento del danno subito non può conseguire in modo automatico dall'annullamento di un atto illegittimo da essa adottato atteso che il rinvio al sistema delle presunzioni semplici, di cui agli artt. 2727 e 2729, c.c., induce a ritenere che l'illegittimità del provvedimento annullato costituisce soltanto uno degli indici presuntivi della colpevolezza dell'amministrazione e in virtù di tale configurazione, qualora si annulli un provvedimento illegittimo, grava su di essa l'onere di provare l'assenza di colpa, mediante la deduzione di circostanze integranti gli estremi dell'errore scusabile;

2) nella fattispecie in questione i citati Ministeri non hanno prospettato la sussistenza delle circostanze di cui sopra;

3) ad abundantiam, non può comunque essere in alcun modo negata la sussistenza di un comportamento colposo in capo ai citati Ministeri in quanto il contestato commissariamento, come chiaramente evidenziato nella citata relazione del professor Galeotti, è stato adottato in palese violazione delle circolari del Ministero dell'Economia e delle Finanze che avevano individuato i presupposti per poter ritenere sussistente una situazione di "disavanzo di competenza".

Per quanto concerne l'altra argomentazione di parte resistente che ha sostenuto che dall'eventuale risarcimento concesso dovevano essere decurtati i guadagni che ciascun ricorrente aveva conseguito a seguito dello svolgimento di un'altra attività lavorativa nelle more del commissariamento, il Collegio osserva che incombeva in capo a parte resistente dimostrare o l'incompatibilità di componente del Consiglio di amministrazione dell'ISS con lo svolgimento di altre attività lavorative ovvero che l'impegno richiesto per lo svolgimento delle funzioni de quibus era tale da precludere tout court per i ricorrenti lo svolgimento di qualsiasi altra attività lavorativa, per cui, stante il mancato assolvimento di tale onere probatorio, la pretesa risarcitoria di parte ricorrente non può in alcun modo essere ridotta nei termini prospettati dalla Difesa Erariale.

Da rigettare è invece la dedotta pretesa ricorsuale del risarcimento del danno all'immagine stante l'estrema genericità della sua formulazione.

In conclusione il proposto gravame relativamente alla proposta azione impugnatoria deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse mentre deve essere accolta la proposta azione di condanna delle resistenti amministrazioni al risarcimento del danno per equivalente, in forza della quale ai ricorrenti dovrà essere assicurato a tale titolo i medesimi emolumenti che sarebbero stati loro corrisposti se non fossero stati adottati i provvedimenti di commissariamento e di proroga dell'istituto de quo.

A tal fine il suddetto danno risarcibile dovrà tener conto:

a) della durata complessiva del commissariamento, comprensivo anche del periodo di proroga;

b) dell'indennità di componente del Consiglio di amministrazione che ciascun ricorrente avrebbe conseguito durante il periodo di cui al punto a;

c) dei gettoni di presenza che i suddetti ricorrenti avrebbero ottenuto considerando sempre per il periodo de quo due sedute al mese dell'organo di cui facevano parte;

d) sulle somme di cui sopra dovranno essere altresì riconosciuti gli interessi legali dalla data di esigibilità fino al soddisfo.

Le spese del presente giudizio, quantificate in dispositivo, seguono la soccombenza.

Le spese per la disposta verificaione pari ad Euro 12.696,07 - comprensivo dell'anticipo di Euro 2.500,00 posto a carico di parte ricorrente con l'ordinanza n.1504/2015 - più IVA del 22% e rivalsa INPS 4%, sono poste in parti uguali e in solido a carico dei resistenti Ministeri.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III quater, definitivamente pronunciando sul ricorso n.13498 del 2014, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile e in parte lo accoglie, e, per gli effetti, condanna i resistenti Ministeri, in solido e in parti uguali, al risarcimento del danno da quantificare nei termini di cui in motivazione.

Condanna, altresì, le suddette amministrazioni, sempre in parti uguali e in solido, al pagamento in parti uguali a favore di ciascun ricorrente delle spese del presente giudizio, liquidate in complessivi Euro 12.000,00.

Condanna infine le ripetute amministrazioni al pagamento nei termini di cui in motivazione delle spese per la verificaione.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente FF, Estensore

Pierina Biancofiore, Consigliere

Francesca Petrucciani, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)