



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 il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 642 del 2012, proposto da:
Reale Societa' Canottieri Bucintoro A.S.D., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Pozzan, con domicilio eletto presso Angelo Pozzan in Venezia-Mestre, via Torre Belfredo, 55/A;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Nicoletta Ongaro, Giulio Gidoni, domiciliata in Venezia, S. Marco, 4091;

per l'annullamento

del provvedimento del dirigente della direzione del patrimonio del Comune di Venezia datato 24.2.2012, notificato in data 28 febbraio 2012, con il quale veniva dichiarata la decadenza della concessione stipulata tra le parti in data 27.11.2007 – rep. 130327 - e la liberazione degli spazi assegnati entro il 1° settembre 2012; nonchè di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2013 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente è un'associazione non riconosciuta fondata in Venezia nel 1882, le cui finalità statutarie prevedono lo svolgimento, lo sviluppo e la diffusione dell'attività sportiva di voga e vela, nonché quelle socio-culturali.

A tal fine l'associazione è iscritta anche al registro regionale delle associazioni di promozione sociale.

Originariamente la ricorrente associazione aveva sede in "Punta alla Dogana" al civico 15.

Nel 2006, l'amministrazione comunale, rilevato un particolare interesse per tale spazio, destinato ad accogliere il nuovo "Centro d'arte Contemporanea Pinault" proponeva alla ricorrente di trasferire la sede nei tre “ Magazzini del sale” con l'impegno di provvedere, essa Amministrazione, al restauro e sistemazione dei locali.

Tale accordo si formalizzava con il provvedimento dell'Ente pubblico del 27 dicembre 2007 che, conseguentemente, concedeva " per la durata di anni 11 a far data dal gennaio 2008 ... per l'attività sociale ...compatibile con lo stato degli immobili concessi ", all'associazione ricorrente l'uso di tre magazzini del sale di proprietà comunale “.

Precisava il comune concedente che i locali affidati al sodalizio "non sono attualmente a norma ...", ma che, comunque, l'ente si impegnava a sanarli

"utilizzando economie relative ad appalti in corso per la copertura del magazzino del sale n. 5 e a prevedere nel piano delle opere 2008 - 2009 gli interventi necessari per rendere i locali idonei allo svolgimento dell'attività sociale ".

Il canone veniva quantificato, in via provvisoria in € 5.330,00 annui, da rideterminare, una volta ristrutturato l'immobile in concessione, secondo i criteri che ordinariamente vengono applicati ad associazioni e società sportive, nei termini previsti dall'assessorato allo sport.

Negli indicati locali, l'associazione ricorrente ha, comunque, organizzato, nel tempo, diverse iniziative culturali ed ha allestito mostre di arti visive, spettacoli teatrali e musicali, promossi anche con il patrocinio del Comune di Venezia e presentate alla stampa ed al pubblico dal Sindaco e dall'assessore alla cultura del medesimo Comune.

Con istanza del 21 aprile 2011 il rappresentante legale della associazione ricorrente ha presentato al comune di Venezia (Direzione Sviluppo Economico, Settore Commercio, Servizi pubblici, spettacoli e polizia amministrativa) la richiesta per tenere, nei locali in concessione alla stessa, relativamente al periodo giugno - novembre 2011, la mostra denominata "The future of a promise Contemporary Art from the Arab world ", " inserita nella 54° esposizione internazionale d'arte, eventi collaterali della Biennale di Venezia.

La predetta amministrazione comunale con nota di prot. 186829, del 3 maggio 2011, ha autorizzato, nei locali sociali, lo svolgimento della richiesta manifestazione.

Soltanto in data 27 ottobre 2011, personale della polizia municipale di Venezia, veniva comandato dal direttore del Patrimonio e della casa del comune di Venezia, a svolgere un sopralluogo presso l'immobile in uso alla Reale società Canottieri Bucintoro 1882, accertando che il magazzino contraddistinto dal civico 262, in uso

alla ricorrente, ospitava ed avrebbe ospitato, sino al 20 di novembre 2011, la manifestazione culturale sopra citata e già autorizzata.

La mostra risultava prodotta dall'Associazione Edge of Arab con sede in Londra I Gough Square London EC4A 3DB, UK.

Alla luce di tali informazioni, l'Amministrazione comunale e segnatamente il dirigente della direzione patrimonio del Comune, avviava il procedimento di decadenza della concessione in ragione del fatto che il citato immobile, concesso all'associazione ricorrente per le attività sportive, veniva, invece, utilizzato, dal giugno 2011, per ospitare la citata manifestazione culturale, asseritamente non compatibile con la destinazione d'uso assentita all'associazione, anche in considerazione del ridotto canone concessorio applicato in funzione dell'attività sportiva esercitata.

Alla formale contestazione, l'associazione ricorrente provvedeva con una nota di replica in cui sosteneva che la manifestazione in argomento era compatibile, in termini statuari, con la concessione e che l'attività non sarebbe svolta da soggetti terzi ma "in collaborazione con soggetti terzi" .

Con provvedimento datato 24 febbraio 2012, notificato il 28 febbraio 2012, il dirigente comunale dichiarava la decadenza dalla concessione, ritenendo non adeguate, né congrue le giustificazioni fornite dalla parte ricorrente ed ingiungendo la liberazione dagli spazi assegnati entro la data del 1° settembre 2012.

Avverso tale determinazione è insorta l'associazione ricorrente chiedendo, previa adozione della misura cautelare, l'annullamento del provvedimento di decadenza della concessione.

Il Collegio ha accolto la richiesta misura cautelare.

Alla udienza del 28 marzo 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Come detto il comune di Venezia ha concesso alla ricorrente l'uso dei beni in argomenti con provvedimento n. 130327 del 27 dicembre 2007 affinché fossero "...destinati alla attività sociale della Reale società canottieri Bucintoro".

Lo statuto sociale, così come modificato in data 10 giugno 2008, ha esteso le originarie finalità sportive del sodalizio, anche alle attività culturali e museali e, pertanto, nel tempo, anche con il pubblico patrocinio, l'associazione ha utilizzato gli spazi in concessione per organizzare eventi sociali in genere.

Tale ultima attività culturale, autorizzata dal comune di Venezia (Direzione Sviluppo Economico, Settore Commercio, Servizi pubblici, spettacoli e polizia amministrativa) e, quindi, allestita dall'associazione ricorrente è stata, poi, censurata dalla stessa amministrazione comunale (Direzione Patrimonio e case, settore gestioni patrimoniali), così realizzando un significativo paradosso : infatti, mentre un dipartimento comunale autorizzava l'indicata manifestazione negli spazi in concessione, un altro ne stigmatizzava la contrarietà al disciplinare della concessione e decretava la decadenza del titolo.

La inspiegabile anteticità dei provvedimenti comunali, che contestualmente insistono sulla vicenda e, segnatamente, del provvedimento in questa sede censurato, evidenzia, un contrasto tutto interno alla stessa Amministrazione che si è manifestato attraverso una determinazione che, non solo volutamente ignora l'esistenza di una pregressa autorizzazione, ma è inconciliabile con essa.

E' di tutta evidenza, infatti, che l'eventuale erroneità del provvedimento autorizzatorio avrebbe dovuto necessariamente comportare una sua preliminare eliminazione in sede di autotutela prima di assumere ogni contraria determinazione, attesa la impossibile coesistenza dei due provvedimenti, peraltro provenienti dalla stessa amministrazione, seppure appartenenti a distinti dipartimenti.

L'organo comunale successivamente intervenuto nella vicenda, infatti, non poteva ignorare il generale principio, con valenza comunitaria, dell'affidamento ingenerato nel cittadino e, in questo caso, nell'associazione da provvedimenti autorizzatori, nei locali in concessione, assunti dalla stessa autorità territoriale, nonché dalla fisica partecipazione delle istituzioni comunali alla presentazione di eventi culturali colà organizzati.

Già tale minima osservazione è, di per sé, sintomo evidente del vizio di eccesso di potere del provvedimento in questa sede censurato.

A conforto dell'assunto, infatti, depone la stessa contestazione formulata al ricorrente perché, ignorando l'esistenza dell'autorizzazione di un diverso dipartimento, censura l'uso, per circa sei mesi, del citato spazio destinato ad ospitare una mostra che, si dice, estranea e contraria alle finalità indicate in concessione, asseritamente rivolte esclusivamente a valorizzare gli sport della vela e della voga, ragione per cui il bene in concessione era stato soggetto ad un canone di favore previsto per le attività sportive (in realtà l'abbattimento del 30% del canone è dovuto allo stato, non adeguato, degli immobili).

A tale apodittica ricostruzione fattuale consegue la decadenza dell'autorizzazione, secondo quanto previsto dal punto 8 del disciplinare.

In realtà il riferito sillogismo si sostiene esclusivamente se si opera, come ha fatto l'amministrazione resistente, una vera e propria riscrittura del disciplinare concessorio, ignorando, ancora una volta, che la concessione è stata rilasciata alla società ricorrente per l'espletamento della "... attività sociale della Reale società Canottieri Bucintoro ".

E' di tutta evidenza che gli scopi e le attività sociali sono direttamente ed esclusivamente individuati nello statuto della società che, nel caso di specie, prevede e consente, oltre alle tradizionali attività sportive, anche quelle di natura culturale.

L'autorità comunale ha ritenuto, invece, che neppure il contenuto dello statuto fosse alla stessa opponibile e che l'attività esercitabile nell'immobile in concessione dovesse limitarsi, per ragioni allo stato ignote, alle sole manifestazioni di carattere sportivo.

Ma, osserva il Collegio, né il disciplinare della concessione, né lo statuto della concessione consentono una tale riduttiva interpretazione.

Infatti il tenore del disciplinare connesso al provvedimento concessorio non prevede punto una esclusiva e riservata attività sportiva in capo alla concessionaria, limitandosi a prevedere, come detto, lo svolgimento, da parte dell'associazione, di attività compatibili con lo stato dei luoghi.

Quindi, in buona sostanza, è il citato disciplinare che direttamente demanda al concessionario di individuare, nell'ambito dei compiti che lo stesso si è prefissato nello statuto, le attività compatibili con l'immobile in concessione.

Soltanto questo è limite che l'autorità può contestare al concessionario, diversamente verrebbe ad alterarsi, in modo pregiudizievole, una clausola del disciplinare per opera di un organo incompetente a modificare la struttura della concessione, che, come è noto, è stata deliberata dalla Giunta comunale ed approvata dal Consiglio.

Ma vi è di più.

La disamina dei documenti in atti evidenzia che la concessione in esame è stata concepita secondo il modello tradizionale quale giustapposizione di un atto autoritativo, di natura pubblicistica, con una contestuale evenienza negoziale accessiva al provvedimento (lo dimostra l'atto di indirizzo n. 26 della Giunta comunale che dà conto degli intervenuti contatti con l'associazione ricorrente confluiti nella bozza di accordo, poi approvata dal consiglio comunale) seppure estranea dal contratto sinallagmatico a prestazioni corrispettive, proprio perché la

parte pubblica e quella privata si collocano su piani differenti, ognuno destinato a tutelare interessi con diversa valenza sociale.

Il disciplinare della concessione prevede, tra l'altro - al punto 8 -, che la violazione degli obblighi del concessionario comporta, previa contestazione dell'inadempimento, la decadenza dal titolo, con una formula che ricalca, in buona sostanza, la struttura e le dinamiche proprie delle clausole risolutive espresse.

L'introduzione di una tale prerogativa per la p.a., peraltro, in modo unilaterale e senza alcuna reale partecipazione del privato non può, comunque, significare una arbitraria e dispotica utilizzazione dell'istituto.

E' insegnamento pacifico e costante della giurisprudenza di legittimità che :”..Per la configurabilità della clausola risolutiva espressa, le parti devono aver previsto la risoluzione di diritto del contratto per effetto dell'inadempimento di una o più obbligazioni specificamente determinate, restando estranea alla norma contenuta nell'art. 1456 c.c., la clausola redatta con generico riferimento alla violazione di tutte le obbligazioni contenute nel contratto; con la conseguenza che, in tale ultimo caso, l'inadempimento non risolve di diritto il contratto, sicchè di esso deve essere valutata l'importanza in relazione alla economia del contratto stesso secondo la normativa generale in materia, non essendo sufficiente l'accertamento della sola colpa, come previsto invece in presenza di una valida clausola risolutiva espressa" (cfr. Cass., Sent. n. 11055 del 26/07/2002; Cass. civ. Sez. III, Sent. n. 1950 del 27/01/2009,)

.Sicchè ciò che occorre, anche nel contesto pubblicistico, per la esatta operatività della clausola è, non già una generica previsione decadenziale, quanto la specifica previsione di singolari inadempimenti obbligazionari, né tale esigenza può essere compensata con l'intervenuta partecipazione dialettica del concessionario nel procedimento per l'asserito inadempimento.

Il disciplinare, infatti, difetta di una puntuale gradazione dei fatti estintivi il rapporto giuridico nato con la concessione, prevedendo, il citato punto 8, una generica e generalizzata evenienza estintiva del titolo, collegata a qualsivoglia ipotesi di inadempimento.

Non solo.

La possibilità della p.a di rimuovere unilaterale il rapporto giuridico concessorio attraverso un provvedimento di secondo grado non può prescindere dalla valutazione dell'interesse generale affidato all'amministrazione circa il corretto, ordinato svolgimento dell'attività istituzionale ad essa demandata.

In altri termini la p.a., in questo caso, non valuta l'interesse sotteso al rapporto negli stessi termini utilizzati per la sua costituzione, seppure di segno contrario, ma ha riguardo alla sola e ordinata disciplina della propria generale attività.

E' questo il criterio essenziale e fondante la legittimità il provvedimento amministrativo estintivo il rapporto, proprio perché la natura dell'inadempimento deve essere tale da compromettere le finalità essenziali del disciplinare che, conseguentemente, compromettono le finalità essenziali e pubblicistiche della concessione.

Tale percorso deve essere puntualmente rappresentato dalla p.a., anche attraverso sintetiche formule risolutive in grado di individuare l'inadempimento secondo una significativa valenza, ovvero delineato nel contesto motivazionale del provvedimento decadenziale.

Nel caso di specie nessuna delle due evenienze risulta osservata dalla p.a.

Non la prima, attesa la generica formulazione del disciplinare; non la seconda che ha omesso di considerare : la rilasciata autorizzazione comunale all'espletamento della manifestazione proprio nei locali in concessione, le finalità associative come previste nello statuto, sia, infine, l'affidamento ingenerato nel ricorrente dalla

presenza e patrocinio, alle iniziative culturali allestite dall'associazione negli spazi in concessione, delle autorità comunali.

In altri termini la Direzione Patrimonio e case, settore gestioni patrimoniali, avrebbe dovuto dimostrare un inadempimento del disciplinare della concessione grave ed essenziale, tale da inferire, secondo una presunzione iuris tantum, che le finalità pubblicistiche della concessione erano state gravemente compromesse dal comportamento del concessionario, tutto ciò, naturalmente, dopo aver annullato o revocato l'autorizzazione già concessa per ospitare il riferito evento culturale.

Tale dimostrazione, né la conseguente attività in autotutela, risultano punto osservate nel provvedimento in questa sede censurato.

Per tali motivi il ricorso deve essere accolto ed annullato l'atto in epigrafe indicato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento meglio in epigrafe indicato.

Condanna la parte resistente al pagamento delle spese di lite che liquida complessivamente in euro 3.000 (tremila), oltre IVA e CPA, nonché alla restituzione, come per legge, del contributo unificato.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/08/2013

IL SEGRETARIO

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