

Pubblicato il 23/04/2019

N. 00463/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01002/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1002 del 2018, proposto da:

Comune di Savigliano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Goldoni, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Cuneo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Sciolla e Michela Rossi, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessandro Sciolla in Torino, corso Vittorio Emanuele II, 92;

nei confronti

Università degli Studi di Torino, in persona del Rettore *pro tempore*, Associazione per gli insediamenti universitari in Provincia di Cuneo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Comune di Alba, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Cuneo, in persona del Sindaco *pro tempore*, Azienda sanitaria ospedaliera S. Croce e Carle di Cuneo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'accertamento

del diritto del Comune di Savigliano ad essere indennizzato dai pregiudizi verificatisi in suo danno per effetto del recesso della Provincia di Cuneo, nonché del corrispondente obbligo di quest'ultima di provvedere alla liquidazione, in favore del Comune di Savigliano, dell'indennizzo ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli articoli 11, comma 4, e 15 della legge n. 241 del 1990, nonché per la conseguente condanna della Provincia di Cuneo alla corresponsione della liquidazione del predetto indennizzo nella misura in cui verrà quantificato in corso di causa alla luce delle risultanze documentali o secondo equità.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Cuneo e i relativi allegati;

Visti i documenti prodotti dal ricorrente;

Visti i documenti e la memoria della Provincia di Cuneo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2019 la dott.ssa Rosanna Perilli e uditi per il ricorrente l'avvocato Paolo Goldoni e per la Provincia di Cuneo l'avvocato Alessandro Sciolla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 9 gennaio 2009 l'Associazione per gli insediamenti universitari in Provincia di Cuneo, l'Università di Torino, la Provincia di Cuneo, i Comuni di Cuneo, Savigliano e Alba e l'Azienda ospedaliera S. Croce e Carle di Cuneo hanno sottoscritto una convenzione per l'insediamento di corsi universitari nella Provincia di Cuneo con scadenza al 30 settembre 2019.

In data 6 dicembre 2011 l'Associazione per gli insediamenti universitari in Provincia di Cuneo, l'Università di Torino, la Provincia di Cuneo, i Comuni di Cuneo, Savigliano e Alba e l'Azienda ospedaliera S. Croce e Carle di Cuneo hanno sottoscritto un'ulteriore convenzione per l'insediamento dei corsi universitari nella Provincia di Cuneo con scadenza al 30 settembre 2024.

Nell'anno accademico 2011/2012 nel Comune di Savigliano sono stati attivati il corso di Tecniche erboristiche del Dipartimento di Scienza e Tecnologia e i corsi di Scienze dell'Educazione e di Scienze della Formazione primaria del Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione.

Ai sensi dell'articolo 5, comma 4, della convenzione del 9 gennaio 2009, per come modificato dalla convenzione del 6 dicembre 2011, il Comune di Savigliano ha provveduto al pagamento delle spese inerenti la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili sede dei corsi mentre ha anticipato il pagamento di tutte le altre spese di custodia e manutenzione dei locali, di fornitura dei beni e dei servizi necessari ad assicurare il regolare svolgimento dei corsi di studio e di funzionamento dei locali e della didattica richiedendo alla Provincia di Cuneo il rimborso della metà delle stesse.

La Provincia di Cuneo ha adempiuto all'obbligazione di rimborsare la metà delle spese indicate nell'articolo 5, comma 4, della convenzione del 6 dicembre 2011 per gli anni accademici 2011/2012 e 2012/2013.

Con deliberazione del Consiglio provinciale n. 32 del 16 luglio 2013 la Provincia di Cuneo ha deciso <<di procedere alla risoluzione per eccessiva onerosità ai sensi dell'art. 1467 C.C.>> delle convenzioni del 9 gennaio 2009 e del 6 dicembre 2011 ed ha pertanto cessato di rimborsare la propria quota, pari alla metà delle spese, al Comune di Savigliano per gli anni accademici 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017.

1.1. Il Comune di Savigliano non ha impugnato la predetta deliberazione per cui si è rivolto a questo Tribunale, nella consapevolezza di non poterne censurare la legittimità, per ottenere l'indennizzo ai sensi del combinato disposto degli articoli 11, comma 4, e 15 della legge n. 241 del 1990.

In ogni caso il ricorrente sostiene che la Provincia di Cuneo non avrebbe dato conto delle ragioni di pubblico interesse che sono alla base del recesso richiamando genericamente <<la situazione di grave crisi finanziaria generale>> e che avrebbe erroneamente applicato l'articolo 1467 c.c. perché nessuna eccessiva grave onerosità si sarebbe verificata.

1.2. Si è costituita in giudizio la Provincia di Cuneo la quale ha chiesto il rigetto del ricorso in quanto l'indennizzo di cui all'articolo 11, comma 4, non sarebbe applicabile anche agli accordi tra pubbliche amministrazioni.

1.3. Alla camera di consiglio del 5 dicembre 2018 il Comune di Savigliano ha rinunciato alla domanda cautelare.

1.4. Alla pubblica udienza del 20 marzo 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente occorre qualificare le convenzioni del 9 gennaio 2009 e del 6 dicembre 2011 come accordi tra pubbliche amministrazioni equiordinate per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune che, nel caso di specie, consiste nel decentramento della formazione universitaria presso gli enti territoriali.

2.1. Occorre inoltre qualificare la risoluzione per eccessiva onerosità contenuta nella deliberazione consiliare n. 32 del 16 luglio 2013 della Provincia di Cuneo come recesso unilaterale dall'accordo, espressione del generale potere

di revoca connaturato all'agire amministrativo.

Il Comune di Savigliano non ha impugnato la predetta deliberazione entro il termine decadenziale per cui tutte le censure sul difetto di istruttoria e di motivazione e sulla illegittimità della tutela civilistica utilizzata della stessa, dedotte con il ricorso, non possono essere esaminate dal Collegio neppure al fine di trattare la domanda indennitaria rispetto alla quale comunque si rivelano inconferenti e contraddittorie.

Per completezza il Collegio ritiene di dover affermare, sia pure incidentalmente, che la Provincia di Cuneo ha erroneamente qualificato come risoluzione contrattuale per eccessiva onerosità quello che è un recesso dall'accordo, espressione del potere di revoca correttamente motivato con riferimento all'interesse pubblicistico di dover fronteggiare i compiti istituzionali a fronte delle minori entrate finanziarie.

3. A questo punto deve essere affrontata la domanda del Comune di Savigliano volta ad ottenere l'indennizzo da revoca dell'accordo.

L'indennizzo da revoca dell'accordo da parte di una pubblica amministrazione è previsto dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 241 del 1990 in favore del privato che ha riposto un legittimo affidamento nella maggiore stabilità degli interessi derivante dalla sottoscrizione di un accordo procedimentale rispetto al tradizionale modulo provvedimentale.

Ritiene il Collegio che la ragione per cui il comma 4 dell'articolo 11, a differenza dei commi 2 e 3, non è stato richiamato nell'articolo 15, che disciplina gli accordi tra pubbliche amministrazioni, non consiste tanto nella imposizione di un divieto di recesso implicito - divieto che si scontrerebbe con il potere generale di revoca immanente all'azione amministrativa, anche a quella esercitata con lo strumento consensuale, - quanto nella mancata previsione della tutela indennitaria per le amministrazioni che abbiano sottoscritto l'accordo e che abbiano subito il recesso di un'altra amministrazione.

La situazione di equiordinazione che caratterizza gli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15 della l. n. 241 del 1990 deve essere ricondotta alle normali dinamiche dei rapporti tra pubbliche amministrazioni, improntati al principio di leale collaborazione e non può essere pertanto equiparata alla situazione di interesse legittimo del privato nei confronti del potere, anche ove questo sia esercitato con lo strumento degli accordi procedimentali di cui all'articolo 11 della l. n. 241 del 1990.

Mentre infatti il privato deve necessariamente accordarsi con l'amministrazione per soddisfare il suo interesse legittimo in maniera più agile e più stabile rispetto al modulo alternativo provvedimentale, le amministrazioni che sottoscrivono un accordo ben possono perseguire, ciascuna per proprio conto, anche se con maggiori difficoltà, la cura dell'interesse pubblico comune.

Pertanto non è possibile applicare analogicamente agli accordi tra amministrazioni la norma che prevede l'indennizzo per il privato in caso di recesso legittimo dell'amministrazione dall'accordo. Non può essere posto a carico dell'amministrazione che recede dall'accordo alcun obbligo di corrispondere un indennizzo a favore delle altre amministrazioni perché esso finirebbe per frustrare il fine di cooperazione per la realizzazione di un interesse comune perseguito con lo strumento consensuale e finirebbe per risolversi in un onere aggiuntivo posto a carico della fiscalità generale.

4. In conclusione la domanda del Comune di Savigliano di ottenere l'accertamento del diritto a percepire l'indennizzo per il recesso della Provincia di Cuneo dalle Convenzioni del 9 gennaio 2009 e del 6 dicembre 2011 deve essere rigettata.

4. Il Collegio, al fine di non compromettere la leale collaborazione tra le parti, che le stesse avevano meritevolmente inteso perseguire con lo strumento consensuale, ritiene di derogare alla regola della soccombenza e di disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Savio Picone, Consigliere

Rosanna Perilli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE
Domenico Giordano

IL SEGRETARIO