

N. 06107/2014REG.PROV.COLL.

N. 04958/2013 REG.RIC.

N. 04673/2013 REG.RIC.

N. 05034/2013 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 4958 del 2013, proposto dalla Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema, sezione distaccata di L'Aquila, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è per legge domiciliata;

contro

Il signor Giancarlo Iannucci, rappresentato e difeso dagli avvocati Adriano Rossi e Francesco Camerini, con domicilio eletto presso l'avvocato Adriano Rossi in Roma, viale delle Milizie, n. 1;

nei confronti di

Regione Abruzzo, Provincia di L'Aquila, Comune di L'Aquila in persona dei rispettivi legali rappresentanti, non costituiti in giudizio;

sul ricorso in appello numero di registro generale 4673 del 2013, proposto dal Comune di L'Aquila, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico De Nardis, con domicilio eletto presso l'avvocato Annalisa Pace in Roma, via Tremiti, n. 10;

contro

Il signor Giancarlo Iannucci, rappresentato e difeso dagli avvocati Adriano Rossi e Francesco Camerini, con domicilio eletto presso l'avvocato Adriano Rossi in Roma, viale delle Milizie, n. 1;

nei confronti di

La Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, il Ministero per i beni e le attività culturali in persona del Ministro in carica, la Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema – in persona del legale rappresentante, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici solo per legge domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Provincia di L'Aquila, Associazione internazionale per le arti e le scienze dell'immagine in persona dei rispettivi legali rappresentanti, non costituiti in giudizio;

sul ricorso in appello numero di registro generale 5034 del 2013, proposto dalla Provincia di L'Aquila, in persona del Presidente, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Madama, con domicilio eletto presso l'avvocato Stefano Isidori in Roma, via delle Alpi, n. 30;

contro

Il signor Giancarlo Iannucci, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Camerini ed Adriano Rossi, con domicilio eletto presso l'avvocato Adriano Rossi in Roma, viale delle Milizie, n. 1;

nei confronti di

Il Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro in carica, e la Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Comune di L'Aquila, in persona del Sindaco in carica, Fondazione Centro Sperimentale - Scuola Nazionale di Cinema ed Associazione Accademia dell'Immagine, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di L'Aquila, n. 225/2013, resa tra le parti, concernente una convenzione stipulata dal Comune di L'Aquila con la Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema;

Visti i ricorsi in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del signor Giancarlo Iannucci, della Regione Abruzzo, del Ministero per i beni e le attività culturali e della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2014 il consigliere Manfredi Atzeni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di L'Aquila, rubricato al n. 643/2011, il signor Giancarlo Iannucci, dipendente dell'associazione senza fini di lucro costituita in L'Aquila con atto 23 dicembre 1997 denominata "Accademia Internazionale per le Arti e le scienze dell'immagine", di cui la Regione Abruzzo, la Provincia ed il Comune di L'Aquila sono soci "istituzionali", collocato in cassa integrazione straordinaria guadagni a seguito del danneggiamento della sede dell'associazione provocata dal sisma del 6 aprile 2009, chiedeva l'annullamento della convenzione stipulata il 27 maggio 2011 tra la Regione Abruzzo, la Provincia di L'Aquila, il Comune di L'Aquila, il Ministero per i beni e le attività culturali e la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia – Scuola nazionale di cinema, diretta ad "assicurare la prosecuzione dell'attività culturale e didattica già svolta dall'Accademia Internazionale per le arti e le scienze dell'immagine" (punto a della premessa).

Con tale convenzione, le parti hanno collaborato per l'apertura a L'Aquila di una sede distaccata della Fondazione (art. 2), con l'obbligo della Regione, della Provincia e del Comune di assumere a proprio carico il costo per l'attività didattica ed il funzionamento della Scuola, "stimato, a regime, in non meno di € 550.000,00 (art. 7).

Il ricorrente chiedeva inoltre l'annullamento degli atti delle amministrazioni resistenti, in quanto presupposti e connessi, adottati ai fini della sottoscrizione della suindicata convenzione, e quindi la deliberazione della Giunta comunale dell'Aquila 13 maggio 2011, n. 133, e la determinazione dirigenziale 8 giugno 2011, n. 67, rispettivamente di approvazione e di presa d'atto della convenzione in parola, riservandosi l'impugnazione degli analoghi provvedimenti, all'epoca non conosciuti, degli altri enti resistenti.

Essendo emerso dalla successiva attività istruttoria (ord. 133/2011 e 2/2012) che le altre amministrazioni coinvolte non avevano adottato provvedimenti preordinati alla stipula della convenzione, con la predetta ordinanza il Tribunale amministrativo adito ha prospettato, ex art. 73, 3° comma, d.lg. 104/2010, dubbi sull'ammissibilità del ricorso riguardo ai seguenti profili: "- la domanda di annullamento della convenzione sembra comunque esulare dalla giurisdizione del TAR, non emergendo alcuna situazione in grado di ricondurre la fattispecie ad una delle materie di giurisdizione esclusiva del g.a. ex art. 133 d.lg. 104/2010; - le censure che deducono il cattivo uso del potere da parte degli enti resistenti sembrano parzialmente prive di oggetto in quanto non risulta che due dei tre enti firmatari abbiano adottato provvedimenti propedeutici alla stipula della convenzione, con conseguenti dubbi di ammissibilità, quantomeno parziale, del ricorso".

Nella successiva memoria il ricorrente ha ricondotto la fattispecie ad un accordo sostitutivo di provvedimenti ex art. 11 L. 241/1990, ritenendo trattarsi di una convenzione attributiva di sovvenzioni pubbliche, espressione tipica dell'attività provvedimentale dell'amministrazione (art. 12 l. 241/1990) qui formalizzata in un accordo di collaborazione diretto a consentire l'apertura della

sede della Fondazione, schema che non potrebbe essere in alcun modo ricondotto ad un modello privatistico, con conseguente giurisdizione esclusiva del TAR.

Il ricorrente chiedeva quindi l'annullamento della convenzione, articolando censure di legittimità che investono l'esercizio del potere, così qualificando la sua situazione soggettiva in termini di interesse legittimo nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità.

Con la sentenza in epigrafe, n. 225 in data 14 marzo 2013, il Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di L'Aquila, accoglieva il ricorso, per l'effetto annullando i provvedimenti del Comune di L'Aquila nonché la convenzione impugnati, nella parte in cui il Comune, la Provincia e la Regione resistente assumono gli impegni di cui agli artt. 6, 7 e 9.

2. Avverso la predetta sentenza propongono separati appelli, rubricati ai nn. 4673, 4958 e 5034, rispettivamente il Comune di L'Aquila, la Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema, sezione distaccata di L'Aquila, e la Provincia di L'Aquila, chiedendo la sua riforma e la declaratoria dell'inammissibilità ovvero il rigetto del ricorso di primo grado.

Si è costituito in tutti i giudizi il signor Giancarlo Iannucci, chiedendo la declaratoria dell'inammissibilità ovvero il rigetto degli appelli.

Questi ultimi sono stati congiuntamente discussi ed assunti in decisione alla pubblica udienza del 28 ottobre 2014.

3.a. Gli appelli in epigrafe possono essere riuniti onde definirli con unica sentenza essendo rivolti avverso la stessa sentenza di primo grado.

3.b. Il ricorso in appello n. 4673 del 2013, proposto dal Comune di L'Aquila, deve essere dichiarato inammissibile.

L'appellato ha infatti potuto dimostrare che ai sensi dell'art. 31 dello statuto comunale di L'Aquila la proposizione della lite presuppone l'adozione di specifica delibera della Giunta Municipale, che nella specie non risulta prodotta, nonostante l'espressa eccezione formulata dall'appellato.

In realtà, il Comune non si difende proprio a questo riguardo.

Giova sottolineare, per completezza, come il Comune non potrebbe nemmeno richiamare la deliberazione con la quale ha deciso di resistere al ricorso di primo grado, in quanto la volontà di proporre appello deve formarsi dopo la pubblicazione della sentenza sfavorevole, sulla base della valutazione del suo contenuto, al fine di decidere se contestare la sentenza o adeguarsi alle sue statuizioni.

3.c. La questione di giurisdizione proposta dalla Provincia non può essere condivisa.

Invero, l'oggetto dell'impugnazione è costituita da atti di macro organizzazione, con i quali le Amministrazioni appellanti hanno organizzato la loro attività relativa all'insegnamento della cinematografia.

E' pacifico che tali atti possono essere oggetto di impugnazione, della quale conosce il giudice amministrativo (in termini C. di S., V, 27 agosto 2014, n. 4366, che richiama Cass. SS.UU. civili, 3 novembre 2011, n. 22733) e su tale conclusione non incide il fatto che si tratti di atti convenzionali,

sostitutivi di provvedimento.

3.d. Gli appelli della Provincia e della Fondazione non possono essere condivisi nella parte in cui negano l'esistenza dell'interesse dell'appellato.

Al riguardo, deve essere osservato come sia vero che l'annullamento degli atti impugnati non comporterebbe il suo immediato reintegro nella posizione lavorativa ora sospesa, ma l'appellato ha un evidente interesse strumentale al mantenimento della struttura presso la quale prestava servizio, in modo da poter ripristinare il rapporto in questione.

Tale interesse è stato inciso dalla convenzione impugnata, con la quale gli stipulanti hanno posto le premesse perché la scuola di cinematografia in precedenza gestita dall'Accademia Internazionale per le arti e le scienze dell'immagine, presso la quale prestava servizio l'appellato, venisse affidata all'appellante Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema, sezione distaccata di L'Aquila.

E' vero che l'Accademia non è stata soppressa ed ha ancora la possibilità di operare, ma appare evidente che la sottrazione del principale settore di intervento può, con ogni probabilità, provocare una drastica diminuzione della sua attività, anche esponendola quindi al rischio della chiusura.

Deve quindi essere riconosciuta l'esistenza di un interesse dell'appellato a contestare tali atti.

3.e. I suddetti appelli sotto l'intestazione relativa alla contestazione dell'interesse ad agire dell'appellato formulano ulteriori argomentazioni, che devono essere condivise, seppure rubricate erroneamente.

In particolare, deve essere condivisa l'osservazione secondo la quale la determinazione convenzionale impugnata dall'odierno appellato è stata resa in un ambito nel quale l'Amministrazione dispone di un'ampia sfera di discrezionalità, per cui le sue scelte sono contestabili solo sotto il profilo – per quanto ora interessa – della manifesta illogicità o dell'errore sui presupposti.

Invero, appare evidente che l'azione dell'Amministrazione, nella materia che ora interessa, ha l'obiettivo primario di assicurare una corretta formazione ai giovani interessati all'attività didattica di cui si discute.

Di conseguenza, rientra nella sua discrezionalità individuare la struttura che meglio risponda a tale scopo.

Nella presente controversia l'appellato, ricorrente in primo grado, non ha affatto contestato la legittimità della scelta sotto tale, fondamentale, profilo, essendosi limitato a censurare la sua convenienza sotto il profilo finanziario e ad affermare l'affidabilità della struttura presso la quale prestava servizio.

Peraltro, è lecito dubitare della legittimazione dell'appellato a contestare l'impostazione della spesa, e comunque il nucleo fondamentale della decisione, relativo alla implicita scelta fra la Fondazione ora appellante e l'Accademia, presso la quale prestava servizio l'appellante per individuare l'affidataria del servizio, rimane incontrovertito sotto il profilo del corretto perseguimento dell'interesse primario.

Devono essere quindi condivise le conclusioni delle appellanti Provincia e Fondazione, nella parte in cui fanno valere l'ampia discrezionalità della quale è stato fatto uso nella vicenda.

4. Gli appelli n. 4958/2014 e n. 5034/2014 devono, in conclusione, essere accolti; per l'effetto, il ricorso di primo grado deve essere respinto.

In considerazione della natura della causa le spese devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) riunisce gli appelli in epigrafe (nn. 4958 del 2013, 4673 del 2013 e 5034 del 2013) e, definitivamente pronunciando, dichiara inammissibile il ricorso in appello n. 4673 del 2013 ed accoglie i ricorsi in appello n. 4958 del 2013 e 5034 del 2013; per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, respinge il ricorso di primo grado (n. 643 del 2011).

Compensa integralmente spese ed onorari del giudizio fra le parti costituite fatto salvo il diritto, della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia - Scuola Nazionale di Cinema, e della Provincia di L'Aquila, al rimborso del contributo unificato, a carico dell'appellato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/12/2014

IL SEGRETARIO

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

•

© 2014 - [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)