



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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Nel giudizio numero di registro generale 2142 del 2006, introdotto da Carlo Silvestrin, rappresentato e difeso dall'avv.to Alberto Cartia, legalmente domiciliato presso la Segreteria del TAR, ai sensi dell'art. 35 del T.U. n. 1054/1924;

contro

I.P.A.B. Pia Fondazione "Vincenzo Stefano Breda", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv.to Pier Vettor Grimani, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia S. Croce 466/G;

per l'annullamento

della deliberazione del Commissario Straordinario della Pia Fondazione "Vincenzo Stefano Breda" n. 27 del 2.8.2006, notificata il 5.9.2006, che ha annullato in autotutela la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 15 del 29.4.2004, avente ad oggetto "incarico al sig. Carlo Silvestrin per le manifestazioni espositive di Villa Breda per gli anni 2004/2007";

nonché per l'accertamento del diritto del ricorrente, con conseguente condanna dell'Ente resistente, alla corresponsione del compenso pattuito con la Pia Fondazione "V.S. Breda" per l'attività di organizzazione e gestione dell'attività

espositiva presso “Villa Breda”, espletata per gli anni 2004/2005/2006, fino all’emanazione dell’impugnata deliberazione di annullamento della precedente deliberazione dell’ente di conferimento dell’incarico professionale e del diritto del ricorrente alla rifusione delle spese sostenute nell’interesse della Pia Fondazione “V.S. Breda”, nello svolgimento dell’attività di gestione e organizzazione dell’attività espositiva presso “Villa Breda” per i medesimi anni; nonché per la condanna della Pia Fondazione “V.S. Breda”, ex art. 7 della legge n. 205/2000, all’integrale risarcimento di tutti i danni subiti e subendi dal ricorrente, quantificabili nell’importo pari ad euro 100.000,00, derivanti dall’esercizio illegittimo del potere di auto annullamento da parte del Commissario Straordinario della Pia Fondazione “V.S. Breda”.

Visto il ricorso, notificato l’11.10.2006 e depositato il 9.11.2006 presso la Segreteria, con i relativi allegati;

visto l’atto di costituzione della Pia Fondazione “V.S. Breda”;

visti gli atti tutti della causa;

uditi - alla pubblica udienza del 9.4.2009 - relatore il referendario Marina Perrelli - i procuratori delle parti, presenti come da verbale;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

L’I.P.A.B. Pia Fondazione “Vincenzo Stefano Breda”, con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 10 del 12.2.2003 e successivo decreto del Segretario Direttore n. 102 del 16.6.2003, al fine di rilanciare l’immagine dell’Ente attraverso la valorizzazione e la riqualificazione del proprio patrimonio e, in particolare, dell’immobile denominato “Villa Breda”, sito in Padova, attribuiva al ricorrente l’incarico di consulente dell’attività espositiva, conferendogli, altresì, ampia

autonomia organizzativa e gestionale circa la scelta delle manifestazioni, della loro calendarizzazione, della modalità di pubblicizzazione degli eventi e della cura degli allestimenti, con totale assunzione dei costi derivanti da tale attività e con impegno di spesa pari a euro 3.000,00.

Quindi, con la successiva delibera n. 15 del 29.4.2004, il Consiglio di Amministrazione accettava la proposta di rinnovo dell'incarico di consulenza, formulata il 20.4.2004 dal sig. Silvestrin, per la programmazione e l'organizzazione di eventi per il periodo 2004/2007, autorizzandolo specificamente a "trattare la concessione a titolo oneroso e/o gratuito della villa e delle sue pertinenze a soggetti terzi", a "formulare proposte, sottoscrivere impegni e contrarre obblighi, anche a nome e per conto della Fondazione V.S. Breda, nei limiti del budget massimo di spesa preventivata stabilito per ogni manifestazione, salvo casi particolari da analizzare ed autorizzare specificamente", a "trattare con le amministrazioni pubbliche la concessione di contributi e sponsorizzazioni".

Nella detta delibera il compenso del ricorrente veniva fissato in euro 2.500,00 per ciascuna manifestazione organizzata - compenso ricompreso nel budget complessivo e pagato attraverso le sponsorizzazioni - e veniva, altresì, stabilita l'effettuazione di un minimo di sei eventi per ciascun anno.

Con la deliberazione n. 8 del 10 marzo 2005 il Consiglio di Amministrazione approvava il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2005, prevedendo al capitolo di spesa 404/04 – Attività espositiva, la somma di euro 26.000,00.

Successivamente con la delibera n. 37 del 7.7.2005 la Pia Fondazione "V.S. Breda", preso atto del rapporto tra le entrate effettivamente riscosse e le uscite relative all'attività espositiva, aumentava lo stanziamento previsto per l'attività del sig. Silvestrin, fissandolo in euro 60.589,00, lasciando però inalterato il compenso del ricorrente, determinato in euro 15.000,00 sia per il 2004 che per il 2005.

Quindi con la delibera n. 76 del 28.12.2005 la Pia Fondazione “V.S. Breda” approvava il bilancio di previsione relativo all’esercizio 2006, prevedendo al capitolo 404/04 – “Attività espositive”, lo stanziamento di euro 26.000,00.

Infine, quale diretta ed immediata conseguenza della programmazione e della nuova gestione della struttura della Villa – Museo “V.S. Breda”, da un lato, il Comune e la Provincia di Padova hanno stipulato delle convenzioni relative all’utilizzo della stessa rispettivamente per un importo di euro 30.000,00 (per il periodo dal 23.4.2003 al 22.4.2006) e di euro 32.000,00 (per il periodo dal 2.9.2003 all’1.9.2005), dall’altro, una serie di ditte, in qualità di sponsor, hanno eseguito gratuitamente lavori di ristrutturazione e di miglioramento della villa, come ad esempio la installazione di un nuovo impianto di illuminazione, la realizzazione di un impianto per l’affissione e l’esposizione di quadri, la tinteggiatura dei locali destinati alle mostre e le opere di manutenzione. Tutte le predette opere sono state ritenute vantaggiose per l’I.P.A.B., come si evince dalla deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 37 del 7.7.2005, così come la donazione di sette quadri da parte degli artisti che di volta in volta sono stati ospitati negli spazi espositivi.

Con nota n. 2143 del 4.5.2006, notificata il 3.7.2006, l’I.P.A.B. resistente comunicava al ricorrente l’avvio del procedimento volto all’annullamento della delibera n. 15 del 29.4.2004 perché la stessa risultava priva della copertura finanziaria, ai sensi del regolamento di contabilità approvato con R.D. n. 99 del 5.2.1891, e perché il detto incarico non rientrava tra le finalità istituzionali dell’Ente.

Con il provvedimento impugnato l’I.P.A.B. resistente, nonostante le osservazioni svolte dal ricorrente in sede di memoria difensiva, annullava in via di autotutela la deliberazione di conferimento dell’incarico al sig. Silvestrin per le ragioni già esposte in sede di comunicazione di avvio del procedimento, nonché per l’asserita mancata stipulazione di un contratto tra quest’ultimo e la Fondazione, con

conseguente inefficacia degli obblighi derivanti dalla delibera n. 15 del 29.4.2004 e necessità di provvedere al recupero delle somme di spettanza dell'Ente.

Il ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato:

1) per eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità della motivazione giacché la Fondazione, pur affermando l'inefficacia degli obblighi assunti con la delibera n. 15/2004 e basando su tale presupposto il proprio diritto al recupero delle somme indebitamente erogate, ritiene di dover procedere ad eliminare l'atto in via di autotutela, ammettendo implicitamente che lo stesso abbia in realtà prodotto degli effetti.

2) Per violazione degli artt. 1326, 1350 e 1367 c.c.; per eccesso di potere per erroneità ed illogicità della motivazione in ordine alla ritenuta inesistenza di un contratto valido tra la Fondazione "V.S. Breda" e il sig. Silvestrin; per eccesso di potere per contraddittorietà con le precedenti determinazioni dell'Ente; per eccesso di potere sotto il profilo della mancata indicazione dell'asserita invalidità del contratto tra i presunti vizi della deliberazione di incarico annullata nella comunicazione di avvio del procedimento al sig. Silvestrin: alla base dell'esercizio dell'autotutela è posta l'asserita inesistenza del contratto per assenza di forma scritta ad substantiam, circostanza che non solo non costituisce alcun vizio di legittimità dell'originaria delibera e non ne giustifica quindi l'annullamento, ma che sarebbe, comunque, unicamente imputabile alla stessa Fondazione che la invoca. Peraltro, tale vizio di legittimità della originaria delibera annullata in via di autotutela non risulta menzionato nella comunicazione di avvio del procedimento con conseguente lesione del diritto di difesa del sig. Silvestrin che non ha potuto interloquire sul dedotto vizio.

Comunque, secondo la prospettazione del ricorrente, il contratto si sarebbe in realtà concluso dal momento che la deliberazione di incarico n. 15/2004 e la allegata proposta scritta di rinnovo dell'incarico, formulata dal sig. Silvestrin,

integrano l'incontro delle volontà richiesto dall'art. 1321 c.c.. E, se anche si ritenesse che i predetti documenti non valgono ad integrare la conclusione del contratto, il sig. Silvestrin ritiene che l'incontro delle volontà è sicuramente avvenuto a seguito dell'invio della raccomandata dell'8.7.2004 con la quale ha accettato e/o ratificato la propria precedente proposta, confluita nella delibera oggetto di annullamento. Infine, il ricorrente asserisce l'irrilevanza della forma scritta ad substantiam per la validità del contratto di incarico professionale, alla luce del riordino normativo della materia delle I.P.A.B. con il quale il legislatore ha inteso trasformarle in aziende pubbliche dotate di ampia autonomia gestionale ed imprenditoriale.

3) Per violazione degli artt. 27 e 36 del R.D. n. 99 del 5.2.1891 recante il Regolamento di contabilità delle I.P.A.B. poiché la Fondazione resistente non solo ha previsto la copertura finanziaria per la deliberazione n. 15/2004, ma, preso atto degli scostamenti della spesa dalle previsioni per effetto del maggior onere derivante dalle manifestazioni straordinarie nella villa e nel giardino, ha provveduto, con la delibera n. 37 del 7.7.2005, ad aumentare lo stanziamento del capitolo di spesa 40404 – “Attività espositive”, individuando altresì i mezzi per sopperire al maggiore impegno con la riduzione del capitolo di spesa 80106 – “Investimenti mobiliari”.

4) Per eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di istruttoria, nonché dell'erroneità ed illogicità della motivazione in ordine all'asserito deficit economico derivante dalla gestione dell'attività espositiva poiché l'eventuale mutata valutazione circa la convenienza del rapporto professionale con il sig. Silvestrin avrebbe giustificato l'esercizio del potere di recesso dal contratto di consulenza e non, invece, l'esercizio del potere di autotutela, non integrandosi nel caso di specie un'illegittimità sopravvenuta. Inoltre, la Fondazione resistente ha erroneamente escluso dal novero delle entrate derivanti dall'incarico attribuito al ricorrente sia le

somme erogate dalla Provincia per la convenzione per l'utilizzo degli spazi espositivi per una mostra permanente sull'emigrazione veneta nel mondo, sia il valore economico delle innovazioni e dei miglioramenti effettuati, a titolo gratuito, dagli sponsor privati.

5) Per eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità e/o illogicità della motivazione in ordine all'asserita estraneità dell'attività espositiva rispetto alle finalità istituzionali della Fondazione; eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti determinazioni dell'ente poiché, da un lato, l'art.5 dello Statuto prevede tra gli scopi della Fondazione la "promozione, realizzazione e gestione di iniziative mirate al recupero, alla conservazione e allo sviluppo del patrimonio storico, culturale ed ambientale connesso con la figura e l'opera di Vincenzo Stefano Breda" e, dall'altro, gli organi della Fondazione, nel corso dei due anni di durata dell'incarico, hanno sempre espresso apprezzamento per l'opera svolta dal sig. Silvestrin.

6) Eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità, insufficienza ed illogicità della motivazione in ordine alla valutazione della prevalenza ed attualità dell'interesse pubblico all'annullamento dell'atto; per difetto di istruttoria; per mancata considerazione dell'affidamento nella legittimità ed efficacia della delibera n. 15/2004 poiché lo stesso è stato illegittimamente ed ingiustamente ritenuto recessivo rispetto all'interesse pubblico ed è stato, inoltre, del tutto pretermesso l'adempimento puntuale e diligente degli obblighi assunti da parte del sig. Silvestrin.

Orbene, secondo la prospettazione del ricorrente, risulta priva di fondamento la tesi dell'inesistenza di un valido ed efficace contratto di incarico professionale con conseguente erroneità sia dell'affermazione dell'assenza di impegni della Fondazione nei confronti dei terzi per gli obblighi assunti da parte del sig. Silvestrin, sia della necessità di procedere al recupero delle somme indebitamente

erogate a quest'ultimo. Sulla scorta di tale prospettazione il ricorrente chiede, altresì, in via principale l'accertamento del proprio diritto alla corresponsione del compenso per l'attività espletata nell'interesse della Fondazione, non essendo possibile elidere gli effetti già integralmente realizzatisi della delibera annullata in via di autotutela, e, in via subordinata, l'accertamento di quanto dovutogli in applicazione dell'art. 2041 c.c., ovvero nei limiti dell'utilità conseguita dalla Fondazione Breda per l'attività espletata.

Il sig. Silvestrin chiede, infine, il risarcimento per i danni arrecati dalla delibera impugnata alla propria immagine e credibilità professionale di responsabile dei contatti con soggetti istituzionali, artisti e fornitori per conto della Galleria d'Arte "C. D. Studio d'arte Velis Gallery", danni quantificati in euro 100.000,00.

La Pia Fondazione "Vincenzo Stefano Breda", ritualmente costituitasi in giudizio, ha concluso per la reiezione del ricorso.

Con riguardo ai primi due motivi di ricorso la Fondazione resistente ha rilevato l'irrilevanza dell'esistenza o meno del contratto scritto inter partes ai fini della decisione poiché se si aderisce alla tesi dell'inesistenza del contratto, la delibera di conferimento dell'incarico, in quanto atto preordinato alla successiva sottoscrizione del predetto, non fa sorgere alcuna obbligazione in capo alle parti; se, invece, si accede alla tesi dell'intervenuto perfezionamento del rapporto obbligatorio attraverso l'incontro delle volontà tra la proposta del ricorrente e la delibera di incarico del Consiglio di amministrazione, allora l'annullamento in via di autotutela di quest'ultima determina il venir meno di un presupposto del contratto e la relativa cognizione della controversia non spetta al giudice amministrativo.

Con riguardo al terzo e quarto motivo di censura la Fondazione resistente evidenzia come la gestione dell'attività espositiva, nonostante i proventi derivanti dalle convenzioni stipulate con il Comune e con la Provincia di Padova, abbia

comportato un rilevante esborso per l'I.P.A.B., peraltro senza che fosse stata individuata la copertura del relativo onere finanziario in palese violazione delle disposizioni sulla contabilità di cui al R.D. n. 99/1891. D'altronde tale requisito non può dirsi soddisfatto con il conferimento dell'incarico agli organi direttivi di trovare un'adeguata copertura finanziaria, essendo invece necessario che vengano individuate specificamente le risorse attraverso le quali si prevede di far fronte alla spesa.

In relazione al quinto motivo di ricorso la Fondazione ha dedotto che scopo principale dell'I.P.A.B. è la promozione, realizzazione e gestione dei servizi di assistenza all'infanzia e alle persone anziane, mediante iniziative socio – sanitarie, nonché dell'esercizio di attività connesse con i cavalli, mentre il recupero del patrimonio connesso con la figura del fondatore ha indubbiamente natura residuale.

Per quanto attiene al sesto motivo di ricorso la Fondazione ha rilevato che gli atti di autotutela non richiedono una specifica motivazione sotto il profilo dell'interesse pubblico concreto ed attuale quando intervengono su provvedimenti che implicano un perdurante esborso di denaro pubblico giacché recano in sé le ragioni giustificative della loro adozione.

L'I.P.A.B. resistente ha, infine, eccepito l'infondatezza della domanda di condanna al pagamento del compenso dovuto al ricorrente per l'attività espletata essendo venuti meno i presupposti giustificativi della stessa, nonché ha chiesto la reiezione della domanda di arricchimento ex art. 2041 c.c., attesa l'inesistenza di qualsiasi riconoscimento di utilità da parte dell'Ente per l'opera prestata dal sig. Silvestrin.

In ordine alla pretesa risarcitoria ne è stata dedotta l'infondatezza e l'assenza di prova.

Alla pubblica udienza del 9.4.2009 il Collegio ha introitato la causa per la decisione.

DIRITTO

Occorre, innanzitutto, affermare la giurisdizione del giudice adito nella parte in cui la controversia concerne la domanda di annullamento di una delibera del Consiglio di Amministrazione dell'I.P.A.B. "Vincenzo Stefano Breda", con la quale, nell'esercizio del potere di autotutela, è stata annullata una precedente delibera avente ad oggetto il conferimento di un incarico di consulenza professionale al ricorrente.

Il radicamento della controversia presso la giurisdizione amministrativa trova, peraltro, ulteriore conferma nella mancata stipulazione, dopo l'adozione della delibera del Consiglio di amministrazione n. 15/2004, di un contratto tra le parti.

Ed a tale riguardo va richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza, condiviso dal Collegio, secondo il quale tutti i contratti stipulati dalla P.A. (anche quando questa agisca *jure privatorum*) richiedono la forma scritta *ad substantiam*.

La stessa giurisprudenza ha, inoltre, chiarito come non abbia alcuna rilevanza l'eventuale deliberazione collegiale dell'ente pubblico, che sia prodromica alla stipulazione del contratto, atteso che un simile atto deliberativo si connota come mero atto interno e preparatorio del negozio che ha come destinatario solo l'organo rappresentativo legittimato ad esprimere all'esterno la volontà dell'ente.

In particolare è stato chiarito, sul punto, come la delibera di autorizzazione a contrarre non possa essere sintomatica della reale volontà dell'ente, che deve necessariamente risultare da un atto contrattuale sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente e dal privato, da cui possa desumersi la definitiva e concreta sistemazione del rapporto negoziale con le indispensabili determinazioni del contenuto del contratto.

La Corte di Cassazione ha, inoltre, reiteratamente affermato, in proposito, che il requisito della forma scritta a pena di nullità può ritenersi osservato solo in presenza di un documento che contenga in modo diretto la volontà contrattuale, perché redatto al precipuo scopo di renderla manifesta, così da impegnare

contestualmente sia il privato che la P.A. in ordine al contenuto concreto del negozio (cfr. Cass. Civ., sez. II, n. 17891/2003).

Oltre alla prescrizione essenziale della forma scritta e della cd. contestualità, vi sono altri canoni che, com'è noto, disciplinano la determinazione del contenuto dei contratti stipulati dalla P.A., ed in particolare:

- il divieto di cessione del contratto senza l'autorizzazione della P.A., atteso che la scelta del contraente è sempre fatta intuitu personae;
- il divieto di durata ultranovennale ex art. 12 Legge Cont. St.;
- il divieto di rinnovo tacito oltre la scadenza convenuta, per i contratti di durata, atteso che non è ammessa la proroga tacita del contratto stipulato con la P.A., anche quando il contratto alla scadenza non sia stato disdettato.

Orbene, dalla sola lettura della delibera del Consiglio di Amministrazione n. 15 del 29.4.2004 è già di assoluta evidenza che nella stessa mancano tutte le predette clausole negoziali, con conseguente impossibilità di ritenerla, al tempo stesso, delibera autorizzatoria a contrarre e contratto, come pretenderebbe il ricorrente in forza della sottoscrizione apposta in calce dal Presidente e della successiva raccomandata di accettazione dell'incarico da parte del sig. Silvestrin.

Da quanto precede consegue, pertanto, che il contratto privo della forma richiesta ad substantiam è nullo ed insuscettibile di qualsivoglia forma di sanatoria (cfr. Cons. Stato n. 7147/2005; Cons. Stato, n. 5444/2003).

Ciò in quanto la forma scritta ad substantiam dei contratti della P.A. è strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, sia nell'interesse del cittadino, costituendo remora ad arbitri, sia nell'interesse della stessa P.A., agevolando detta forma l'espletamento della funzione di controllo, ed è, quindi, espressione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (cfr. Cass. Civ., sez. I, n. 1570/2000).

E' stato, inoltre, affermato che i requisiti di validità dei contratti posti in essere dalla P.A. anche iure privatorum attengono essenzialmente alla manifestazione della volontà ed alla forma: la prima deve provenire dall'organo al quale è attribuita la legale rappresentanza, previa eventuali delibere di altri organi, mentre la forma deve essere a pena di nullità, scritta, al fine precipuo di consentire i controlli cui l'azione amministrativa è sempre soggetta.

Pertanto, ove faccia difetto una manifestazione della volontà dell'Ente pubblico, proveniente dall'organo al quale è attribuita la legale rappresentanza dell'Ente stesso, previa le eventuali delibere di altri organi, ovvero manchi la forma scritta ad substantiam, non si è in presenza di un contratto, ancorché invalidamente concluso, ma di un comportamento di fatto, privo di rilievi di sorta sul piano giuridico, mancando in radice quell'accordo tra le parti, presupposto dall'art. 1321 c.c. anche per il costituirsi di un contratto invalido e non opponibile ai terzi (Cass. civ., Sez. III, n. 15197/2000).

Sulla scorta dei richiamati principi deve, quindi, escludersi che nella fattispecie in esame sia stato concluso un contratto tra le parti e conseguentemente la controversia in esame non può che riguardare la delibera n. 27/2006 con la quale il Commissario straordinario ha annullato, in via di autotutela, la precedente delibera n. 15/2004.

Nel merito il ricorso non è fondato e va respinto per le seguenti ragioni.

Come premesso in fatto, con la delibera n. 27 del 2 agosto 2006, il Commissario straordinario della Fondazione "V.S. Breda" ha annullato, in via di autotutela, la deliberazione n. 15 del 29.4.2004 avente ad oggetto "Incarico al sig. Carlo Silvestrin per le manifestazioni espositive di Villa Breda per gli anni 2004/2007".

Con tale ultima delibera era stato, infatti, affidato al ricorrente, sulla base di una proposta formulata dal medesimo, l'incarico di pianificare eventi espositivi negli spazi di "Villa Breda", di stilare un calendario annuale delle manifestazioni, di

richiedere i relativi permessi, di intrattenere i rapporti con la stampa, nonché di trattare, a titolo oneroso e/o gratuito, l'utilizzazione della Villa e delle sue pertinenze da parte di soggetti terzi, formulando proposte e sottoscrivendo impegni, purché rientranti nel budget massimo stabilito.

Dall'esame degli atti contabili relativi agli anni 2004 e 2005 emerge che la Fondazione si era impegnata per lo svolgimento dell'attività espositiva per spese rispettivamente pari ad euro 60.773,08 ed euro 51.626,15 (suddivisi in costi variabili e fissi), a fronte di entrate di euro 15.000,00 e di euro 17.000,00 (derivanti da convenzioni con il Comune e la Provincia di Padova).

Il Commissario straordinario, dato atto che dalla verifica dei documenti non risultava sottoscritto alcun contratto tra le parti e che le attività oggetto della richiamata delibera non rientravano negli scopi istituzionali della Fondazione, nonché della violazione dell'art. 36 del regolamento di contabilità, non risultando individuati con certezza "i mezzi per sopperire al nuovo e maggiore impegno", disponeva l'annullamento della delibera n. 15/2004.

Il Commissario dava, altresì, atto che tutte le prestazioni eseguite dal sig. Silvestrin e tutti i compensi dovuti al medesimo trovavano fondamento in un atto nullo, con conseguente necessità di procedere al recupero delle somme erogate.

I primi due motivi di censura devono essere disattesi per le considerazioni già esposte in ordine alla giurisdizione del giudice amministrativo e all'affermata inesistenza di un contratto stipulato tra le parti.

Devono essere, altresì, disattese le censure articolate con il terzo e il quarto motivo di ricorso con i quali viene dedotta la violazione degli artt. 27 e 36 del R.D. n. 99 del 5.2.1891, recante il Regolamento di contabilità delle I.P.A.B., e l'eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di istruttoria, nonché dell'erroneità ed illogicità della motivazione in ordine all'asserito deficit economico derivante dalla gestione dell'attività espositiva organizzata dal sig. Silvestrin.

Nella premessa della delibera n. 15 del 29.4.2004, annullata in via di autotutela con la delibera commissariale impugnata, si legge, invero, testualmente “La Fondazione provvederà a definire un impegno di spesa a sostegno delle manifestazioni allo scopo di coprire i costi necessari alla realizzazione delle stesse”.

Il Consiglio di Amministrazione delibera, quindi, “di dare mandato agli uffici competenti di trovare adeguata copertura nell’assestamento del bilancio 2004” e di tenere presente l’importo di euro 15.000,00 nei bilanci di previsione 2005/2007, nonché “di dare altresì atto che per gli specifici impegni di spesa relativi alle manifestazioni provvederà il segretario/direttore con apposito decreto”.

E’ evidente, utilizzando il solo criterio di interpretazione letterale, che la suddetta delibera non individua in alcun modo la copertura degli impegni finanziari derivanti alla Fondazione dall’organizzazione delle attività espositive presso Villa Breda poiché, non solo non viene in alcun passo quantificato l’impegno di spesa a sostegno dei predetti eventi, ma non viene neanche indicato su quale capitolo di bilancio gli stessi impegni debbano essere imputati.

Tale affermazione trova ulteriore riscontro proprio nella delibera n. 37 del 7.7.2005 con la quale il Consiglio di amministrazione ha proceduto al primo assestamento al bilancio di previsione per l’incremento dello stanziamento di spesa relativo all’incarico conferito al sig. Silvestrin per le manifestazioni espositive per gli anni 2004/2007 e al maggior onere derivante dalle inderogabili manutenzioni straordinarie del giardino e della Villa.

In tale occasione viene dato atto che il sig. Silvestrin ha sostenuto per il periodo marzo 2003/maggio 2005 spese pari ad euro 89.688,31 e che vi era la necessità di aumentare lo stanziamento del capitolo 40404 “Attività museali” - con disponibilità pari ad euro 26.000,00 per l’anno 2005 - della somma complessiva di euro 60.589,01 con prelievo della stessa dal capitolo 807/1 “Investimenti mobiliari”.

Né a tal riguardo appare possibile accedere alla tesi prospettata dal ricorrente con il quarto motivo di ricorso laddove si afferma che la Fondazione resistente ha erroneamente escluso dal novero delle entrate derivanti dall'incarico attribuito al sig. Silvestrin sia le somme erogate dalla Provincia per la convenzione per l'utilizzo degli spazi espositivi, sia il valore economico delle innovazioni e dei miglioramenti effettuati, a titolo gratuito, dagli sponsor privati sulla Villa.

E', infatti, di assoluta evidenza che tali importi, pari ad euro 31.000,00 per quanto concerne la convenzione con la Provincia di Padova, e non quantificati per quanto invece riguarda le migliorie apportate alla Villa dagli sponsor, non sono in grado di coprire gli oneri derivanti alla Fondazione dall'organizzazione delle manifestazioni da parte del sig. Silvestrin. Tale circostanza del resto si evince chiaramente proprio dalla lettura della delibera n. 37 del 7.7.2005, che secondo il ricorrente comproverebbe l'esistenza della copertura finanziaria e la legittimità della delibera n. 15/2004.

Sulla scorta delle predette argomentazioni devono, quindi, essere disattesi il terzo ed il quarto motivo di ricorso.

Risulta, altresì, infondata anche la quinta censura con la quale il ricorrente lamenta l'illegittimità della delibera commissariale n. 27/2006 per eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità e/o illogicità della motivazione in ordine all'asserita estraneità dell'attività espositiva presso "Villa Breda" rispetto alle finalità istituzionali della Fondazione.

L'art. 5 dello Statuto recita, infatti, testualmente "Dalle tavole di fondazione e nello spirito di una cultura della solidarietà attenta ai bisogni delle classi più deboli, caratteristica dell'opera filantropica del fondatore, traggono origine gli scopi dell'Ente, che sono:

- 1) promozione, realizzazione e gestione di servizi di assistenza per l'infanzia;

- 2) promozione, realizzazione e gestione di servizi residenziali e di altre iniziative socio - sanitarie e di assistenza a favore delle persone anziane autosufficienti e non e di persone disabili;
- 3) tutela, nelle forme storicamente congrue e adeguate, delle attività connesse con il cavallo, nello spirito delle volontà testamentarie del fondatore;
- 4) promozione, realizzazione e gestione di iniziative mirate al recupero, alla conservazione e allo sviluppo del patrimonio storico, culturale ed ambientale connesso con la figura e l'opera di Vincenzo Stefano Breda”.

Ebbene, il Collegio ritiene che sia evidente come l'attività espositiva non rientri tra gli scopi principali e primari della Fondazione, finalizzata a proseguire e perpetrare nel tempo l'opera filantropica del senatore Breda.

Tanto premesso, quand'anche si volesse accedere alla tesi del ricorrente, secondo la quale l'attività espositiva dovrebbe considerarsi un'iniziativa mirata al recupero, alla conservazione e allo sviluppo del patrimonio storico, culturale ed ambientale connesso con la figura e l'opera di Vincenzo Stefano Breda, dovrebbe allora rilevarsi che la stessa mai avrebbe potuto sottrarre fondi alle principali finalità della Fondazione e, cioè l'assistenza all'infanzia e alle persone anziane, creando dei disavanzi di bilancio e delle passività risanabili solo attraverso lo spostamento di somme da capitoli di spesa destinati a perseguire gli scopi fondanti della I.P.A.B. “V.S. Breda”.

Deve, infine, essere disattesa anche l'ultima censura di illegittimità della delibera gravata per eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità, insufficienza ed illogicità della motivazione in ordine alla valutazione della prevalenza ed attualità dell'interesse pubblico all'annullamento dell'atto in via di autotutela e per la mancata considerazione dell'affidamento privato nella legittimità ed efficacia della deliberazione n. 15/2004.

L'interesse pubblico evidenziato nella delibera commissariale impugnata, rappresentato dalla mancanza di copertura finanziaria e dalla estraneità delle finalità dell'incarico attribuito al sig. Silvestrin rispetto agli scopi primari e fondanti dell'Ente, appare, infatti, sufficiente a sostenere l'atto impugnato, attesa la peculiarità della fattispecie procedimentale oggetto di annullamento.

È noto che l'attualità e la specificità dell'interesse pubblico ad annullare un provvedimento in autotutela devono essere calibrate in funzione della fase procedimentale in cui esso interviene e, in definitiva, dell'affidamento ingenerato nel privato dal provvedimento ritirato.

In questa prospettiva diverso è l'onere motivazionale richiesto dalla giurisprudenza per procedere all'annullamento dei provvedimenti qualora l'affidamento ingenerato nel privato non abbia una consistenza significativa rispetto all'interesse pubblico sotteso alla decisione di secondo grado. E d'altra parte l'esigenza di operare un bilanciamento degli interessi contrapposti in una valutazione globale della vicenda trova conferma nel dettato dell'art. 21 novies della legge n. 241/1990, a tenore del quale, "il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21 octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge".

Sembra dunque che la motivazione adoperata dall'amministrazione a fondamento dell'atto in autotutela debba considerarsi prevalente sull'interesse privato alla conservazione dell'atto favorevole, tenuto anche conto della particolare condizione nella quale versava la Fondazione, commissariata per la situazione di dissesto economico nella quale si trovava al momento in cui è intervenuto il provvedimento in autotutela rispetto all'espletamento dell'incarico.

Sulla scorta delle predette argomentazioni il ricorso deve essere respinto.

Occorre, infine, esaminare le ulteriori domande proposte dal ricorrente.

Per quanto concerne la domanda di accertamento del diritto del ricorrente ad ottenere il pagamento dei compensi pattuiti e il rimborso delle spese sostenute per gli anni 2004/2005/2006, con conseguente condanna dell'Ente resistente al pagamento dei relativi importi, occorre rilevare che i detti compensi e il relativo rimborso spese non trovano la loro fonte in un contratto stipulato tra le parti.

Ne discende che le somme eventualmente dovute dall'Ente resistente al ricorrente dovrebbero limitarsi, ai sensi dell'art. 2041 c.c., all'utilità ritratta dalla Fondazione dall'opera svolta in favore di quest'ultima dal sig. Silvestrin. E', però, pacifico che una simile azione spetta alla cognizione del giudice ordinario e non a quella del giudice amministrativo.

In parte qua il ricorso va dichiarato, pertanto, inammissibile per difetto di giurisdizione.

Va, però, dato atto che resta impregiudicata la conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta (cfr. Corte Costituzionale, 12.3.2007, n. 77), in conformità a quanto statuito da Cass. SS. UU., n. 4109/2006, e quindi va assegnato un termine di tre mesi per la prosecuzione della causa avanti al giudice munito di giurisdizione.

Quanto alla domanda risarcitoria proposta dal sig. Silvestrin, la stessa, in seguito alla reiezione del ricorso e al mancato annullamento della delibera n. 27/2006 non può che essere rigettata.

Appaiono sussistere giustificati motivi, in considerazione della complessità e della peculiarità del caso sottoposto all'esame del Collegio, per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

lo rigetta nella parte relativa alla domanda di annullamento;

lo rigetta nella parte relativa alla domanda di accertamento del diritto alla corresponsione dei compensi e al rimborso delle spese sostenute e dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione la domanda ex art. 2041 c.c., assegnando al ricorrente il termine di mesi tre per riassumere il giudizio dinanzi al giudice ordinario competente;

rigetta la domanda risarcitoria.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 09/04/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Elvio Antonelli, Consigliere

Marina Perrelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/08/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO