



COMUNE DI ROVIGO
Segretario Generale

Al Consiglio Comunale

Considerazioni esplicative sul parere reso.

Si premette che la concessione contratto rep. n.5211 del 2004 “*per la gestione di Casa Serena e la concessione in uso del relativo immobile*” è attualmente in essere, efficace e valida e non sono state proposte azioni giudiziarie, sia in passato sia in costanza delle gestioni commissariali, per eccepirne eventuali nullità ovvero altre patologie.

In più parti la concessione stabilisce che il c.d. rischio operativo è in capo al concessionario, sia in relazione alla gestione economica (cfr articolo 3.3) e sia in relazione alla manutenzione straordinaria ed alla messa a norma dell’immobile (cfr. articolo 6.4) e, proprio anche per questo, le possibilità di recesso unilaterale a cura di Iras sono circoscritte a fattispecie puntuali, indicate nell’articolo 2 della concessione contratto e che non contemplano affatto il recesso *ad nutum* del concessionario. Concessionario che, ad avviso dello scrivente, in base ad una lettura sistematica della concessione, ha sottoscritto il presente negozio *iure privatorum utitur* (si confrontino nell’articolo 2 le fattispecie reciproche letteralmente previste e in modo puntuale di recesso anticipato e la riserva espressa esclusivamente in capo al Comune dell’esercizio del potere amministrativo di revoca per legittime ragioni di pubblico interesse; gli articoli 3.3. e 6.4 relativi al c.d. rischio operativo; la assenza completa di riferimenti agli articoli 11 e 15 del d.lgs n. 241 del 1990; etcc). Le fattispecie di recesso contrattualmente previste e ammissibili a cura di IRAS sono, per altro, efficaci ai sensi dell’articolo 2 decorsi due anni dalla notificazione al Comune di Rovigo dell’avverarsi della fattispecie. Sulla possibilità di recesso unilaterale da parte di IRAS si rimanda anche a quanto contenuto nel parere reso dallo studio Mastragostino già in data 10.12.2021 prot. n. 92100 del 21.12.2021 ed alle successive interlocuzioni con il medesimo Studio e l’Avvocatura Civica.

Premesso questo succinto quadro di contesto, un’eventuale risoluzione per mutuo consenso, tecnicamente possibile ai sensi dell’articolo 1372 del cc, deve essere suffragata da una motivazione “forte”, da un sopraggiunto interesse pubblico da soddisfare, tale da bilanciare e dunque giustificare la rinuncia al principio, sempre contenuto nell’articolo 1372 comma I cc, che “*Il contratto ha forza di legge tra le parti*”. Ciò specie se la risoluzione, come nel caso di specie, comporterebbe *ex se*, oltre alla restituzione dell’immobile nello stato in cui si trova, quale sua immediata conseguenza , il sorgere di una obbligazione di pagamento di una somma certa, liquida ed esigibile a carico del Comune di Rovigo in merito agli ammortamenti ai sensi dell’art 6.2 della concessione stessa.

In questa ottica si è lavorato ad un accordo di programma che giustificasse una risoluzione della concessione in essere e conseguente riconsegna dell’immobile e dazione di somme ai sensi dell’articolo 6.2 della concessione - contratto purché al contempo – se ed in quanto percorribili - venissero perseguiti interessi pubblici diversi e ulteriori rispetto all’alternativo scenario di mantenimento della concessione (dunque l’alienazione del lato est dell’immobile ad Ater per realizzare uno studentato; il riutilizzo degli spazi per Centri Diurni; l’insediamento di appartamenti domotizzati finanziati con il Pnrr; l’eventuale

utilizzo per aule universitarie; etcc. e la contestuale modifica del vincolo di destinazione in essere per rendere fattibile il programma di riutilizzo di cui trattasi).

Con questa impostazione sono state predisposte le proposte di deliberazione n. 154 del 27.12.2022 e la n. 58 del 19.05.2023.

L'attuale proposta di delibera ha invece una motivazione correlata precipuamente, se non esclusivamente, all'alea di giudizio. Si è a tal fine chiesto l'espressione di un parere all'Avvocatura Civica ai sensi del vigente Regolamento dell'Avvocatura Civica (cfr. art 6, comma II) ed in base ad un consolidato indirizzo del giudice contabile (cfr. Corte Conti Sez Controllo Lombardia n. 310 del 2015; Corte Conti Sez Controllo Abruzzo n. 343 del 2021; Corte Conti Sez Giurisdizionale Piemonte n.7 del 2022). Appare tuttavia opportuno evidenziare che lo schema di accordo di cui alla presente proposta non contiene nel suo contenuto una rappresentazione espressa e completa delle reciproche pretese (che si possono tuttavia ricavare anche *aliunde* dal comportamento e atti delle parti, ma solo in parte definite sia in diritto sia in fatto) e una declinazione esplicita delle reciproche concessioni che si pattuirebbero. Neppure c'è stata in tale ottica una trattativa completata (ad esempio non sono stati confrontati gli aspetti relativi alle mancate manutenzioni perché "superate" in un disegno di accordo di programma ampio). Ne consegue che se si considera il presente accordo quale transazione ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1965 del c.c. il contenuto sarebbe opportuno venisse implementato e circostanziato. Maggiormente ponderati i rischi di soccombenza e gli aspetti di eventuale rilievo per il bilancio dell'Ente, per ciascun profilo di contenzioso. Ciò a tutela reciproca dei soggetti coinvolti. La motivazione della presente proposta muove dalla Relazione riservata prot. n. 0039469 del 18/05/2023 dello studio legale Mastragostino in merito ai profili di potenziale contenzioso evitabili con l'accordo di programma. La suddetta Relazione non contiene una valutazione necessaria e sufficiente per supportare o meno una eventuale transazione ma si limita a "mappare" i rischi di contenzioso e ciò nella proposta n. 58 viene *ad abundantiam* richiamato come elemento aggiuntivo atto a motivare l'approvazione dell'accordo di programma (motivazione che si fonda tuttavia nella proposta n. 58 al contempo sul perseguimento di ulteriori distinti altri interessi pubblici).

L'allegato schema di accordo di programma, dal canto suo, che ha un ruolo centrale nel voluto dell'atto, ha un contenuto, una causa negoziale e parti contrattuali affatto diverse da quelle delle proposte suddette nn. 154 e 58 e che vede prevalere in questo ultimo caso una causa negoziale risolutivo – transattiva di una concessione contratto in essere rimandando ad un secondo momento, dall'esito incerto, la sorte dell'edificio Casa Serena.

Lo schema di accordo in esame è, ad avviso dello scrivente, concentrato principalmente sugli interessi, sia pur legittimi, della IPAB.

L'*interesse pubblico condiviso* richiamato nella premessa dell'accordo in riferimento al riutilizzo di Casa Serena (non si comprende quale ruolo e funzione Iras ha in ciò), "*per aumentare l'offerta di servizi e di attività alla Collettività*" si assottiglia a mera enunciazione di principio, con parti contrattuali, per altro, almeno in un caso non coinvolte.

Dunque il Comune di Rovigo nell'acconsentire la risoluzione consensuale deve avere presente che:

- a) si trova ad avere la riconsegna dell'immobile, persistente il vincolo di destinazione, senza alcuna progettualità concreta e attuale di riutilizzo (viene a decadere nella proposta di cui trattasi anche l'ipotesi di parziale alienazione ad Ater e non se ne comprende la ragione, che potrebbe implementare le ragioni di pubblico interesse);
- b) l'immobile viene riconsegnato in uno stato di consistenza critico, dovuto anche alla carenza di manutenzioni ordinarie oltre che straordinarie (si confrontino le Relazioni recentemente acquisite agli atti del Comune sia sullo Stato di consistenza dell'immobile sia quella sulla Perizia di stima del bene);
- c) l'immobile, di notevoli dimensioni, una volta riconsegnato necessiterà di interventi per evitare intrusioni e manutenzioni continuative almeno conservative minimali (se e in quanto possibili) con relativi oneri *sine die*;
- d) gli interventi necessari per la ristrutturazione richiedono un investimento finanziario non compatibile con il bilancio del Comune di Rovigo e il futuro dell'immobile è conseguentemente affatto incerto (decade, per altro, la possibilità di realizzare l'intervento di alloggi con domotica);
- e) la risoluzione consensuale di cui trattasi implica necessariamente la rinuncia ad eventuali azioni per inadempimento nei confronti del concessionario per le manutenzioni e per altri eventuali profili nonché quanto meno il tentativo di fare valere gli stessi nella individuazione del *quantum* quanto meno in sede transattiva.

Permangono poi sulla proposta di testo in approvazione i rilievi già formulati in relazione all'articolo 4 della proposta n. 58, nel combinato disposto con l'articolo 7, comma IV, i cui contenuti sono sul punto i medesimi della presente proposta, conseguentemente si ribadisce che dette clausole non tutelano la posizione del Comune di Rovigo (per altro l'articolo 4 della presente proposta non è coordinato con il testo dello schema in quanto presuppone che Ater e ULSS5 siano parti dell'accordo). Si tratta quest'ultimi tuttavia, con riferimento agli articoli 4 e 7, comma IV, di rilievi che potrebbero essere superati qualora in accordo tra le parti si adeguasse il testo.

Per completezza va menzionato che con nota protocollo del Comune di Rovigo n. 43454 del 05.06.2023 il Commissario Straordinario di Iras ha comunicato l'avvio di procedimento ex art.7 e ss L.241/1990 di scioglimento unilaterale degli impegni assunti con il Contratto Rep n. 5211 in data 24.01.2004 in relazione agli articoli 6.2, 7 e 9 della vigente concessione contratto. In relazione a detto procedimento si richiamano i pareri già agli atti con riferimento all'interpretazione degli articoli 2 e 6.2 della concessione. In relazione all'applicazione dell'articolo 7 ci si riserva gli approfondimenti del caso, anche in fatto, e si rammenta la efficacia postuma delle clausole di recesso dal contratto concessione in essere (se e in quanto applicabili nel caso di specie).

Ci si riserva eventuali ulteriori considerazioni anche alla luce del parere reso dalla Avvocatura Civica.

Il Segretario Generale
Dr. Alessandro Ballarin
(sottoscritto digitalmente)