

STUDIO LEGALE ROMANO

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DELLA TOSCANA – FIRENZE

Sezione Seconda

MEMORIA

Nell'interesse di: **SIG. FALZEA BRUNO**, rappresentato e difeso dagli

Avv.ti Giovanni Romano ed Egidio Lizza

- *Ricorrente* -

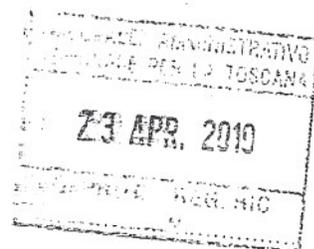
Contro: **COMUNE DI GROSSETO**, come in atti

rappresentato e difeso

- *Resistente* -

Nonché contro: **BIEMME COSTRUZIONI S.N.C.**

- *Controinteressata* -



Con ricorso dinanzi a codesto Ecc.mo T.A.R., il Sig. Bruno Falzea ha proposto impugnazione del provvedimento del Comune di Grossetto – Ufficio Casa ed Edilizia Pubblica, archiviato in data 22 febbraio 2002 con n. di archivio generale 19424, con il quale, il detto Ente, attestava il prezzo medio base e la superficie complessiva dell'alloggio, oggetto di preliminare di compravendita tra l'odierno esponente e la Biemme Costruzioni s.n.c. (oggi, fallita), e che quest'ultima aveva realizzato, in virtù della Convenzione del 06.09.1991, stipulata con il medesimo

STUDIO LEGALE ROMANO

Comune di Grosseto nell'ambito di un programma di edilizia economica e popolare.

La illegittimità del provvedimento impugnato emerge in modo chiaro ed inequivoco dall'illustrazione dei motivi di impugnazione contenuti nell'atto introduttivo del presente procedimento ai quali, in questa sede, integralmente ci si riporta.

Sotto il preliminare profilo concernente la giurisdizione del G.A., in relazione all'impugnazione proposta, appare tuttavia importante, nel rimarcare i rilievi espressi sin dal ricorso introduttivo, integrare i medesimi con le ulteriori notazioni che seguono.

La fattispecie in esame rientra nell'ambito dell'edilizia agevolata e convenzionata, che si caratterizza per la sussistenza, alla base, di un rapporto concessorio tra l'ente pubblico concedente ed il privato concessionario. Quest'ultimo risulta essere lo "*strumento tecnico*" per la realizzazione dei fini pubblicistici dell'ente e, come tale, è anch'esso investito di una pubblica funzione: l'attività di cui trattasi, infatti, mira a realizzare i fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

La controversia attuale attiene, dunque, a rapporti di concessione di servizi pubblici ed è devoluta alla giurisdizione esclusiva del G.A.. Alla radice delle presenti considerazioni vi è la preliminare considerazione

STUDIO LEGALE ROMANO

che, in riferimento alla concessione preordinata alla realizzazione dell'edilizia agevolata, s'instaura un rapporto trilatero: ente pubblico concedente – privato concessionario – terzo promissario acquirente assegnatario.

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica, disposti dal Comune tramite la società concessionaria realizzano non soltanto un interesse privato della società costruttrice, bensì sono diretti alla realizzazione di un interesse pubblico. Ne consegue che le opere di edilizia convenzionata non mirano esclusivamente a realizzare un interesse privato della società costruttrice, ma sono dirette soprattutto ad indirizzare l'attività privata alla realizzazione anche di un interesse pubblico, rappresentato dal controllo dei prezzi di vendita. Ne consegue che la determinazione del prezzo di acquisto dell'immobile di una unità residenziale pubblica costituisce, indubitabilmente, un elemento di eterointegrazione del contratto di vendita.

A tal riguardo, si intende richiamare l'attenzione dell'Ecc.mo Collegio adito sulla pacifica circostanza che l'abitazione, sulla determinazione del prezzo di vendita della quale è andato ad incidere il provvedimento impugnato in questa sede, è stata costruita, come detto, in esecuzione di un programma edilizio economico e popolare ex art. 35 l. n. 865/1971, di cui alla Convenzione, già menzionata, stipulata il 6/9/1991 tra il

STUDIO LEGALE ROMANO

Comune resistente e la società Biemme Costruzioni s.n.c., poi fallita, onde la suddetta società è pacificamente da considerarsi come concessionaria di beni pubblici e perciò soggetta ai poteri autoritativi dell'ente fino a quando non sia realizzata la finalità pubblicistica cui la cessione è diretta (cfr. Cass. SS.UU., n. 2952/1984).

Nel caso di specie, la determinazione del prezzo di acquisto dell'immobile è, indubbiamente, espressione della volontà dell'Ente comunale che la ha manifestata proprio con la nota impugnata. Non v'è dubbio che tale nota costituisca una integrazione delle clausole della Convenzione, a termini della quale doveva concludersi il trasferimento di proprietà dell'immobile in favore del ricorrente, in considerazione dei requisiti soggettivi posseduti dal medesimo ed a fronte dell'interesse pubblico inteso alla soddisfazione dei fini sociali ispiratori della normativa di riferimento.

Così descritta la fattispecie, non sembra che la stessa possa andare esente da un controllo del giudice amministrativo, trattandosi di un provvedimento, quello oggetto di impugnativa, che ha come finalità quella di incidere su uno degli elementi essenziali del contratto di compravendita, quale è la determinazione del prezzo che indubitabilmente costituisce un elemento diretto a salvaguardare la finalità protetta perseguita dalla normativa in materia di edilizia

agevolata. Le attestazioni dell'ente, che abbiano riguardo dunque al prezzo medio di base ed alla misura convenzionale dell'alloggio residenziale pubblico attestano stati, fatti e qualità validi *erga omnes*; al riguardo la dottrina dominante (Sandulli) fa rientrare le medesime nel novero delle attestazioni definite "atti formali... che hanno, in virtù di espressa disposizione di legge (artt. 2700 e 2714 c.c.) carattere autoritativo, in quanto determinano, *erga omnes*, una certezza legale "privilegiata"".

Gli atti del Comune (*i.e.* la certificazione in argomento), in cui si stabiliscono la superficie complessiva, la superficie convenzionale ed il prezzo a metro quadrato sono atti autoritativi e non a carattere paritetico.

Non può non sottolinearsi al riguardo che il certificato del 10.10.1995, con cui il Sindaco di Grosseto certifica la superficie complessiva dell'alloggio ed il prezzo applicabile, fa riferimento, nel preambolo, alla Pratica Edilizia, agli atti d'ufficio, alla Convenzione, nonché al Q.T.E. (Quadro Tecnico Economico), che è atto sottoposto ad attestazione da parte del Segretario Generale del C.E.R. del Ministero dei Lavori Pubblici (oggi, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Tali atti rientrano dunque nella potestà dell'ente locale di controllo della correttezza dell'iter procedimentale relativo all'edilizia convenzionata e

agevolata. Ed, in effetti, ciò trova riscontro nel fatto che, come indicato in ricorso e documentato in atti, la società concessionaria, oggi fallita, le ha richieste per pervenire ad una determinazione del prezzo finale e nel tentativo di trovare conforto rispetto alle sue illegittime pretese.

La competenza, pertanto, in merito alla legittimità, logicità e coerenza delle dette attestazioni e/o certificazioni non può che essere del G.A.: non viene in tal caso, infatti, in rilievo il rapporto contrattuale tra concessionario ed acquirente dell'alloggio, bensì la legittimità dell'agire della P.A. che, tramite lo strumento del concessionario, inverte le finalità pubblicistiche cui la cessione è diretta ed attua il programma di edilizia, anche determinando i prezzi di cessione cui il concessionario dovrà attenersi nella fase di realizzo.

* * * *

Inoltre, andrà comunque considerato che, nella fattispecie delineata, se è indubbio che l'Ente concedente è in una posizione di supremazia, rispetto sia al concessionario – con conseguente potere autoritativo nei suoi confronti, tanto che può giungere alla revoca sulla base della non permanenza dell'interesse pubblico o della insatisfattoria delle condizioni per la permanenza della concessione in capo al concessionario (il quale ultimo, *ex adverso*, è titolare di posizioni di diritto condizionato: Cass., SS.UU. 22/11/1993, n. 1141) – sia al terzo

beneficiario, è anche da sottolineare come il concessionario, proprio in virtù della pubblica funzione derivatagli dall'Ente, abbia una posizione di sovraordinazione rispetto al promissario acquirente, anche se nella reciproca connotazione di diritti ed obblighi.

Ne deriva che la controversia non può ridursi a un mero passaggio di proprietà a fronte di obbligazioni di dare, come fosse un rapporto di natura privatistica tra pari, ma – nel momento in cui essa rientra nelle condizioni di base, che caratterizzano la convenzione – tratta di un interesse legittimo del terzo, il quale, nella specie, viene in contatto con la potestà amministrativa dell'ente e con quella, a carattere derivato, del concessionario: ciò, tenuto conto che, in ogni caso, l'accordo è “accessivo ad una concessione di un pubblico servizio” (cfr. sentenza Consiglio di Stato n. 966/94).

La natura pubblicistica del rapporto dedotto e la conseguente competenza del G.A. a esaminare e a giudicare delle relative controversie, è del resto confermata dalla stessa Corte di Cassazione nel suo costante indirizzo (cfr. Cass. civ. n. 3203 del 4/7/1989; Cass. civ. n. 6379 del 28/10/1983; Cass. SS.UU. n. 8 del 9/1/1973) che afferma: “la stipulazione del contratto anzidetto (una convenzione n.d.r.) non induce a diverse conclusioni in ordine alla qualificazione del rapporto, in quanto la forma contrattuale dell'atto, che gli ha dato vita non dispiega

alcuna conseguenza sostanziale sul suo contenuto peculiare di rapporto di concessione....Il rapporto anzidetto va ricondotto, invero, nello schema di concessione..”.

Pertanto, è indubbio che l'ente, anche se si avvale di clausole convenzionali, agisce quale titolare di pubblici poteri (cfr. C.d.S. V sez. 996/94 e T.A.R. Friuli, 11/4/1996 n. 283), e conseguentemente ogni controversia al riguardo dovrebbe essere rimessa al giudice amministrativo.

L'oggetto del giudizio non è il rapporto, tra il concedente e il concessionario, bensì la sussistenza delle condizioni per la fruizione, da parte del terzo acquirente privato (in questo caso il ricorrente), dei benefici per l'acquisizione del diritto di proprietà (limitata alla durata della convenzione di 99 anni), in presenza delle condizioni e delle garanzie previste per legge. Da tali argomentazioni consegue che non vi sia nulla di paritetico nel rapporto *de quo*.

Da tale punto di vista, anche le certificazioni attestano di un passaggio di poteri dalla P.A. – titolare originaria dei suddetti poteri – al privato, dal momento che stabiliscono, in via autoritativa i parametri di base per il rapporto tra impresa concessionaria e terzo acquirente nell'ambito della convenzione.

* * * *

In limine litis, va richiamata l'attenzione dell'Ecc.mo Collegio adito sulla circostanza che il giudizio civile, nell'ambito del quale l'attestazione, qui impugnata in quanto palesemente viziata da illogicità e violazione di norme, ha trovato impiego per la determinazione del prezzo di cessione dell'alloggio, se, in prime cure, è stato parzialmente favorevole all'odierno ricorrente, che ha visto accogliersi la domanda ex art. 2932 c.c. (pur'anche in base ad un prezzo di cessione maggiorato rispetto a quello convenzionalmente determinato), è stato poi sovvertito dalla pronuncia della Corte d'Appello di Firenze n. 1358/2009 (v. in all.), scaturita dall'impugnazione prodotta dalla Curatela del fallimento del concessionario, essendosi dichiarato legittimo l'esercizio della facoltà di recedere dal preliminare da parte della Curatela ex art. 72 L.F., respingendosi per l'effetto la domanda ex art. 2932 c.c. del sig. Falzea. Tale sentenza di secondo grado è oggi impugnata dinanzi la Suprema Corte di Cassazione (v. ricorso, in all.), chiamata principalmente a decidere se tale esercizio sia legittimo nella misura in cui il fallimento del concessionario sia stato dichiarato (come nel caso *de quo*) successivamente alla trascrizione della domanda ex art. 2932 c.c. e se, in caso contrario, e dunque in accoglimento della domanda del sig. Falzea, egli abbia diritto a vedersi riconosciuto il diritto di proprietà

dell'immobile al prezzo stabilito secondo quanto disposto dalla Convenzione.

E' pertanto indubbio quanto, ancor oggi, sia attuale e di assoluto interesse per l'istante che il G.A. possa pronunziarsi e si pronunzi in merito alla legittimità della attestazione fornita dal Comune resistente e gravata nel presente procedimento, che può, ancor oggi, concretamente influire sulle sorti economiche della vicenda descritta, evolutasi anche in fase giudiziale.

* * * *

Per i motivi innanzi esposti, il ricorrente, nel riportarsi integralmente al ricorso introduttivo del giudizio, alla documentazione allegata ed a tutte le difese si qui espresse, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione sia del resistente ente comunale che della controinteressata, insiste e confida nell'accoglimento delle proprie richieste.

Roma - Firenze, 23 aprile 2010

Avv. Egidio Lizza

Avv. Giovanni Romano

Si allega:

- sentenza della Corte d'Appello di Firenze n. 2249/06;
- ricorso alla Corte di Cassazione del 20 aprile 2010, notificato in data 23 aprile 2010.