

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ORIGINALE

Il Tribunale amministrativo regionale del Friuli -
Venezia Giulia, nelle persone dei magistrati:

Giancarlo Bagarotto - Presidente

Umberto Zuballi - Consigliere

Enzo Di Sciascio - Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 116/92 proposto dal fallimento della
Triestina Costruzioni s.r.l., in persona del
curatore, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni
Battista Verbari, con domicilio eletto presso di lui,
in Trieste, p.zza. Tommaseo 4, come da mandato a
margine del ricorso e autorizzazione del giudice
delegato;

c o n t r o

il Comune di Trieste, in persona del Sindaco in
carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alma
Cognito e Maria Serena Giraldi, con domicilio eletto
presso l'ufficio dell'Avvocatura comunale in Trieste,
p.zza dell'Unità 4, come da deliberazione del
Commissario straordinario n. 1700 dd. 4.6.1992 e da
mandato a margine dell'atto di costituzione;

2002
2002

per l'annullamento

delle deliberazioni giuntali n. 735 dd. 8.3.1991 e n. 2572 dd. 8.8.1991, con cui rispettivamente è stata dichiarata risolta la convenzione ex art. 35 della L. n. 865/71 con la Triestina Costruzioni s.r.l., disponendosi altresì l'accessione al suolo, di proprietà comunale, degli alloggi costruiti dalla ricorrente, ed è stato deciso di richiedere le conseguenti trascrizioni e volture;

Visto il ricorso, notificato il 5.2.1992 e depositato presso la Segreteria generale il 20.2.1992 con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Vista la sentenza interlocutoria n. 494 dd. 21.10.1992 di questo Tribunale, che ha disposto incumbenti istruttori a carico del Sindaco del Comune di Trieste, regolarmente adempiuti;

Vista l'ordinanza n. 493/95 dd. 18.12.1995 di questo Tribunale, con cui è stata disposta la trattazione in rilettura del ricorso, già chiamato all'udienza pubblica del 19.5.1995, alla presente udienza;

Visti gli atti tutti di causa;

Data per
febbraio 1996
sciaccio ed ud
costituite;

Ritenuto
quanto segue:

Il rico
Triestina Cos
complesso imm
pertinenti pos
del compensor
concessione al
diritto di supe
35 della L.
convenzione, s
data 9.2.1982.

I suddet
un contratto
dell'impresa
2.12.1983, e l
consegnate a q

In data
s.r.l. veniva
sentenza n. 63

d. 8.3.1991 e n.
vamente è stata
art. 35 della L.
ruzioni s.r.l.,
al suolo, di
costruiti dalla
richiedere le
il 5.2.1992 e
ale il 20.2.1992
e in giudizio
ria n. 494 dd.
che ha disposto
ndaco del Comune

d. 18.12.1995 di
ta disposta la
so, già chiamato
, alla presente

Data per letta alla pubblica udienza del 14
febbraio 1996 la relazione del consigliere Enzo Di
sciascio ed uditi altresì i procuratori delle parti
costituite;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto
quanto segue:

F A T T O

Il ricorrente fallimento espone che la
Triestina Costruzioni s.r.l. ha realizzato un
complesso immobiliare, costituito da alloggi e
pertinenti posti macchina nell'ambito del P.E.E.P.
del comprensorio di Piani e Poggi S. Anna, previa
concessione all'impresa da parte del Comune del
diritto di superficie per anni 99, a' sensi dell'art.
35 della L. n. 865/71, in forza di apposita
convenzione, stipulata con il Comune di Trieste in
data 9.2.1982.

I suddetti immobili sono stati poi oggetto di
un contratto preliminare di vendita da parte
dell'impresa al Comune medesimo, stipulato il
2.12.1983, e le relative unità immobiliari sono state
consegnate a quest'ultimo il 29.10.1984.

In data 10.10.1989 la Triestina Costruzioni
s.r.l. veniva dichiarata peraltro fallita, con
sentenza n. 63/1989 del Tribunale di Trieste, senza

che fosse stato in precedenza stipulato fra le parti il contratto definitivo di compravendita, traslativo del diritto di proprietà, sicché a quella data le realtà erano rimaste intestate alla società fallita, come lo sono tuttora, sia pure con l'annotazione tavolare dell'intervenuto fallimento.

Con istanze agli organi fallimentari dd. 3.4.1990 il Sindaco del Comune di Trieste ha chiesto di disporre che il fallimento della Triestina Costruzioni s.r.l. portasse a termine gli adempimenti, derivanti dalla convenzione e dal contratto preliminare, con la stipulazione del contratto definitivo di cessione degli alloggi, costruiti su fondo comunale ed il cui prezzo era stato già pagato dall'amministrazione.

Il Tribunale di Trieste, Sezione fallimentare, con decreto dd. 2.10.1990, si è peraltro pronunciato negativamente sull'istanza, in base al concorde contrario parere del Comitato dei creditori, non apparendo giusto e conveniente che la curatela dia esecuzione ad un contratto pacificamente inopponibile al fallimento.

In esecuzione delle direttive così impartitegli dal Tribunale il curatore ha notificato al Comune di Trieste, in data 15.10.1990, atto stragiudiziale di

risoluzione
compravendita
del R.D. 16.
intimato al
immobiliari
fallimentare

L'ammi

l'adozione
successivame
renda edotto

Ritene

fallimento
motivo:

1) Violazioni
e dell'ar

di potere

nonché

degli art

Il Co
deliberazio

esso sottos
suolo perc

violato la
possibilità
trattasi, l

fra le parti
, traslativo
alla data le
età fallita,
l'annotazione

risoluzione del suddetto preliminare di
compravendita, a' sensi dell'art. 72, quarto comma,
del R.D. 16.3.1942 n. 267 e, con lo stesso atto, ha
intimato al Comune il rilascio delle relative unità
immobiliari alla disponibilità della massa
fallimentare.



mentari dd.
e ha chiesto
la Triestina
termine gli
ione e dal
alazione del
gli alloggi,
i prezzo era

L'amministrazione ha peraltro reagito con
l'adozione delle deliberazioni impugnate,
successivamente comunicate al curatore, affinché ne
renda edotto il giudice delegato.



Ritenendole illegittime il ricorrente
fallimento ne chiede l'annullamento per il seguente
motivo:

fallimentare,
o pronunciato
al concorde
reditori, non
curatela dia
e inopponibile
i impartitegli
o al Comune di
agiudiziale di

1) Violazione dell'art. 72 del R.D. 16.3.1942 n. 267
e dell'art. 35 della L. 22.10.1971 n. 865. Eccesso
di potere per erroneità e falsità dei presupposti
nonché per travisamento dei fatti. Violazione
degli artt. 7 e 8 della L. 7.8.1990 n. 241.

Il Comune assume di aver adottato l'impugnata
deliberazione di risoluzione della convenzione con
esso sottoscritta e di accessione degli immobili al
suolo perché gli organi fallimentari avrebbero
violato la convenzione stessa e pregiudicato la
possibilità di mantenere agli alloggi, di cui
trattasi, la destinazione prevista dal P.E.E.P..

L'amministrazione comunale intende invece conservarla, sia impedendo a detti organi qualsiasi atto di disposizione, che con tale destinazione contrasti, sia facendo osservare il regime di circolazione dei beni, stabilito in convenzione, con la previsione della cessione degli alloggi, di cui si controverte, al Comune, quando, come nella fattispecie, non sia più possibile la vendita diretta a persone fisiche, aventi i requisiti soggettivi prescritti dalle norme, in materia di edilizia economica e popolare, che disciplinano i benefici per essi originariamente previsti e dai quali sarebbero inevitabilmente ormai decaduti.

Detta motivazione dell'atto impugnato si porrebbe, peraltro, in insanabile contrasto con la prima delle norme in rubrica, che nei casi, come quello in esame, di vendita non ancora attuata, lascerebbe al curatore fallimentare la scelta fra il dar seguito al preliminare di compravendita o il disporne la risoluzione, senza possibilità di sindacato ad opera della controparte contrattuale.

Una volta che rimanga fermo che si verta in materia di negozio di diritto privato e che l'impresa venditrice sia fallita, alcun ostacolo potrebbe venire all'applicazione del predetto art. 72 del R.D.

n. 267/42 per il pubblica ammin. stipulazione sia edilizia economi

Dato che intestati a dett usciti dal suo risoluzione, fallimento ed potrebbe solta ragioni credit concorso con gl

Non potre fallimento un aver esercitat del contratto,

Alcuna v derivare dalla e dalla rego P.E.E.P., che immobiliari c libera contra acquirenti prescritti economica e l

ende invece
ani qualsiasi
destinazione
l regime di
venzione, con
ggi, di cui si
come nella
vendita diretta
ti soggettivi
di edilizia
i benefici per
iali sarebbero
impugnato si
trasto con la
ei casi, come
ancora attuata,
scelta fra il
avendita o il
ossibilità di
ontrattuale.
e si verta in
e che l'impresa
acolo potrebbe
rt. 72 del R.D.

n. 267/42 per il fatto che l'altro contraente sia una pubblica amministrazione e che oggetto della stipulazione siano immobili, realizzati in regime di edilizia economica e popolare.

Dato che gli immobili sarebbero rimasti intestati a detta impresa e non sarebbero, pertanto, usciti dal suo patrimonio per effetto dell'intimata risoluzione, essi andrebbero riacquisiti al fallimento ed il Comune, che ne è acquirente, potrebbe soltanto insinuare nel passivo le sue ragioni creditorie per il prezzo corrisposto, in concorso con gli altri creditori.

Non potrebbe, perciò, addebitarsi al ricorrente fallimento un inadempimento della convenzione per aver esercitato il diritto potestativo di risoluzione del contratto, spettantegli per legge.

Alcuna violazione del negozio predetto potrebbe derivare dalla concessione del diritto di superficie e dalla regolamentazione dell'intervento in zona P.E.E.P., che essa prevede, dal momento che le unità immobiliari costruite potrebbero formare oggetto di libera contrattazione, salvo restando l'obbligo degli acquirenti di possedere i requisiti soggettivi prescritti dalle norme in materia di edilizia economica e popolare.

Non sussisterebbe, pertanto, l'impossibilità, rilevata dal Comune, di mantenere, per gli immobili in questione, una destinazione conforme a quella stabilita in convenzione.

Illegittimamente, inoltre, ed in violazione agli artt. 7 ed 8 della L. 7.8.1990 n. 241, l'inizio della procedura per la revoca della convenzione non sarebbe stato comunicato al fallimento, cui si sarebbe così impedito di rappresentare per iscritto i propri interessi, che avrebbero dovuto essere valutati in motivazione dalla pubblica amministrazione.

Si è costituito in giudizio l'intimato Comune, che ha contestato la fondatezza delle censure testé esposte, in particolare insistendo sull'impossibilità del fallimento di surrogarsi all'impresa, che ha stipulato la convenzione, in qualità di operatore di edilizia residenziale pubblica e sulla corrispondente impossibilità che i beni immobili, oggetto di specifica destinazione pubblicistica, entrino a far parte della massa fallimentare, nonché sulla incommerciabilità degli alloggi in questione, al di fuori della procedura fissata dalla legge e dalla convenzione relativamente alla circolazione dei diritti, che li concernono.

Essendo in questi sono st
seguito a contr
dal Comune, che
degli assegnat
corrispettivo e
concerne, gli a
del patrimonio
suolo su cui so

Avendo, :
l'art. 16, te
derivata neces
convenzionalmer
del diritto c
all'impresa co
acquisitiva de

Dopo uno
parti la contr
all'udienza p
quale questo
ricordata in e

Eseguiti
introitata per

sibilità,

immobili

a quella

iolazione

l'inizio

zione non

cui si

iscritto

o essere

pubblica

o Comune,

ure testé

ossibilità

, che ha

eratore di

ispondente

getto di

ino a far

hé sulla

ne, al di

e e dalla

zione del

Essendo invero rimasti invenduti 16 alloggi, questi sono stati, a norma di convenzione e in seguito a contratto preliminare, presi in consegna dal Comune, che vi ha immesso i nuclei familiari degli assegnatari e, attesi il pagamento del corrispettivo e il vincolo di indisponibilità che li concerne, gli alloggi stessi sono entrati a far parte del patrimonio indisponibile del Comune, come il suolo su cui sorgono.

Avendo, in ogni caso, il fallimento violato l'art. 16, terzo comma, della convenzione, ne è derivata necessariamente l'impugnata risoluzione, convenzionalmente pattuita, con conseguente perdita del diritto di superficie a suo tempo concesso all'impresa costruttrice e conseguente accessione acquisitiva degli alloggi al suolo.

Dopo uno scambio di contrapposte memorie fra le parti la controversia è stata introitata in decisione all'udienza pubblica dell'8.7.1992, a seguito della quale questo Tribunale ha disposto, con la sentenza ricordata in epigrafe, incumbenti istruttori.

Eseguiti gli stessi, la causa viene nuovamente introitata per la decisione all'udienza odierna.

D I R I T T O



Ritiene il Collegio utile ricordare, in estrema sintesi, che la presente controversia deriva dalla *risoluzione della convenzione, originariamente sottoscritta fra l'impresa "Triestina costruzioni s.r.l.", cui è succeduto il ricorrente fallimento, e il Comune, risoluzione disposta, da parte di quest'ultimo, a' sensi dell'art. 16, punto 3) lett. a) della convenzione stessa.*

Alla risoluzione della detta convenzione è conseguita l'accessione al suolo, di proprietà comunale, di 16 alloggi, costruiti in diritto di superficie, nell'ambito di un'iniziativa di edilizia convenzionata in area P.E.E.P., e rimasti invenduti.

La disposizione sopra citata prevede che detta risoluzione può essere dichiarata dal Comune "quando sia trascorso inutilmente il termine fissato, nell'ordinanza comunale, di restituire un ente alla destinazione, prevista dal P.E.E.P.".

Nella specie il Comune, con gli atti impugnati, ha ritenuto che il presupposto per l'applicazione della citata norma convenzionale si sia verificato quando il ricorrente fallimento, alla richiesta dell'amministrazione di completare, con la stipula del contratto definitivo, il trasferimento ad essa degli alloggi, rimasti invenduti, per cui è causa, in

applicazione
dopo la già
corrispettiv
ha risposto
predetto con
267/42.

Con
dell'unico
ingiustific
momento ch
privato, s
rimane agl
di un contr
invece dar
norma appe
in detta d
contraente
popolare
questione.

L'es
previsto c
un inademp

Il
Inv
simplicis

estrema
va dalla
ariamente
struzioni
mento, e
arte di
applicazione dell'art. 9 lett. C) della convenzione,
dopo la già avvenuta loro consegna e il pagamento del
corrispettivo, a seguito di preliminare di vendita,
ha risposto notificando al Comune la risoluzione del
predetto contratto, a' sensi dell'art. 72 del R.D. n.
267/42.

3) lett.
zione è
proprietà
ritto di
edilizia
venduti.
che detta
"quando
fissato,
nte alla
mpugnati,
licazione
erificato
richiesta
stipula
ad essa
causa, in
Con la prima delle articolate censure
dell'unico motivo di gravame il fallimento ritiene
ingiustificata la revoca della convenzione, dal
momento che, nell'ambito di un negozio di diritto
privato, sottoscritto da un'impresa, poi fallita,
rimane agli organi fallimentari la scelta, nel caso
di un contratto preliminare, se darvi attuazione o se
invece dar luogo alla sua risoluzione, a' sensi della
norma appena ricordata, senza che possa interferire
in detta determinazione la natura pubblica dell'altro
contraente o la natura di immobili di edilizia
popolare dei beni, oggetto del contratto in
questione.

L'esercizio di detto diritto potestativo,
previsto dalla legge, non potrebbe perciò configurare
un inadempimento alla convenzione.

Il Collegio non condivide detta prospettazione.

Invero parte ricorrente rappresenta alquanto
semplisticamente il quadro normativo, applicabile

alla fattispecie de qua, trascurando che il regime complessivo degli interventi di edilizia convenzionata, come quello per cui si controverte, quale definito dall'art. 35 della L. 22.10.1971 n. 865, prevede il potere dei Comuni di acquisire coattivamente aree, nell'ambito dei piani di zona, da destinarsi a fini di edilizia residenziale, le quali vanno a far parte del patrimonio indisponibile dell'ente, il quale, per la realizzazione degli scopi suindicati, con deliberazione consiliare e successiva stipulazione di convenzione attuativa, costituisce su di esse un diritto di superficie, affinché possano esservi costruiti alloggi di edilizia economica e popolare.

La deliberazione e la convenzione compongono entrambe la fattispecie complessa della concessione amministrativa, nel caso avente ad oggetto il diritto di superficie su beni del patrimonio indisponibile dell'ente locale, al fine di costruire e quindi alienare o locare alloggi di edilizia residenziale pubblica, in cui la posizione delle parti non è paritaria, spettando al provvedimento unilaterale della P.A., a' sensi del settimo comma del citato art. 35, di fissare l'intero contenuto dell'atto convenzionale.

Det
comma, de
P.A. conc
aspetti f
opere e
ultimazio
cessione
concessio
diritto d
Att
approvazi
consiliar
interamer
stipulato
lato sen
Al
concesso
o meno
competen
previste
agli art
Ac
della
convenz
1341

l regime

edilizia

troverte,

.1971 n.

acquisire

zona, da

le quali

sponibile

gli scopi

uccessiva

tuisce su

è possano

nomica e

compongono

oncessione

il diritto

isponibile

e quindi

sidenziale

ti non è

nilaterale

nel citato

dell'atto

Detto atto, a' sensi del successivo ottavo comma, deve in ogni caso disciplinare i rapporti fra P.A. concedente e privato concessionario in tutti gli aspetti fondamentali (corrispettivo, esecuzione delle opere e relativo controllo, termini di inizio e ultimazione lavori, canoni di locazione o prezzo di cessione degli alloggi, sanzioni e casi in cui il concessionario decade dalla concessione e perde il diritto di superficie ecc.).

Attraverso il meccanismo della previa approvazione da parte del Comune, con deliberazione consiliare, dello schema di convenzione, cui dovrà interamente adeguarsi il contenuto dell'atto, stipulato fra le parti, si può attribuire soltanto lato sensu a quest'ultimo la qualifica di negoziale.

All'autonomia privata non viene, infatti, concesso altro spazio se non quello di sottoscrivere o meno l'atto stesso, così come predeterminato dal competente organo comunale, senza che neppure siano previste, ricorrendone il caso, le garanzie, di cui agli artt. 1341 e 1342 C.C..

Ad esempio la previsione della risoluzione o della decadenza, o meglio della revoca, della convenzione, che, a norma del secondo comma dell'art. 1341 andrebbe approvata, per essere valida,



specificamente per iscritto, non può trovare applicazione.

Il privato concessionario non è, infatti, titolare di posizioni di diritto soggettivo ma di diritto condizionato (cfr. Cass. SS.UU. 22.11.1993 n. 1141) nel mentre la P.A., ancorché si avvalga di clausole convenzionali, agisce in quanto titolare di poteri pubblici (cfr. C.D.S. V Sez., 16.9.1994 n. 996).

Invero l'annullabilità o la revocabilità per motivi di pubblico interesse sono immanenti, quali espressioni della potestà di autotutela della P.A., alla natura stessa della concessione amministrativa, qualora risulti impossibile, per vizi originari o per ragioni sopravvenute, conseguire le finalità pubblicistiche, che con essa l'amministrazione intendeva raggiungere.

Dalla convenzione derivano pertanto, nel caso di specie, diritti soggettivi al concessionario soltanto nei confronti dei terzi, nel mentre la posizione dello stesso nei confronti della P.A. è, come si è detto, di diritto condizionato, tutelabile come interesse legittimo, rimanendo essa soggetta a poteri autoritativi fino alla completa realizzazione della finalità pubblicistica, cui la

costituzio
realizzazi
degli allo
SS.UU. 15.

Debb

sostanzia

Da

una prosp

non leg

prelimina

falliment

provvedim

della leg

Dal

delineata

concessio

che at

potestat

sua posi

dal pr

ammetter

stesso

oggetto

Q

nel cas

uò trovare costituzione del diritto di superficie e la
realizzazione ed assegnazione agli aventi diritto
degli alloggi popolari sono dirette (cfr. p.es. Cass.
SS.UU. 15.5.1984 n. 2952; 4.12.1991 n. 13072).

2.11.1993 n. Debbono perciò muoversi alla tesi attorea due
avvalga di sostanziali obiezioni.

titolare di Da un lato non può essere in discussione, in
6.9.1994 n. una prospettiva privatistica, la questione se sia o
non legittima la risoluzione del contratto
preliminare, a' sensi dell'art. 72 della legge
abilità per fallimentare, ma, una volta intervenuto il
enti, quali provvedimento di revoca della convenzione, soltanto
della P.A., della legittimità di quest'ultimo.
ministrativa,

ginari o per Dall'altro non vede il Collegio come, nella
finalità delineata ricostruzione dei rapporti fra concedente e
ministrazione concessionario, possa trovare applicazione una norma,
che attribuisce a quest'ultimo un diritto
potestativo, incompatibile con l'affievolimento della
sua posizione giuridica soggettiva, che ex se deriva
dal provvedimento concessorio, salvo a voler
ammettere, il che è assurdo, che sia il privato
stesso a poter decidere della destinazione dei beni,
oggetto di concessione.

a realizza- Queste considerazioni in astratto valgono anche
cui la nel caso concreto.

Invero l'art. 9 lett. C) della convenzione predispone una procedura, da attivarsi, su iniziativa dell'impresa, quando gli alloggi costruiti siano rimasti invenduti e che ne prevede, in via gradata, l'offerta al Comune ovvero, in caso di sua mancata accettazione, l'offerta ad altri enti pubblici indicati, ed infine, in caso di mancata accettazione da parte di tutti gli enti, la possibilità di locare gli alloggi stessi.

La procedura, in base alla disposizione suddetta, si inizia con una offerta di vendita al Comune e si ritiene che esso l'abbia accettata, almeno che lasci trascorrere infruttuosamente 90 giorni dall'offerta senza pronunciarsi ovvero esplicitamente vi rinunci prima del decorso del termine anzidetto.

Una volta che il Comune, come è pacifico tra le parti, si sia dichiarato disponibile ad accettare l'offerta nel termine anzidetto (e lo dimostra il fatto che non è stata avviata l'offerta agli altri enti pubblici, menzionati nel predetto art. 9) è ad esso e soltanto ad esso che gli alloggi, di cui si controverte, dovranno essere ceduti, indipendentemente dai tempi per le formalità attuative (contratto preliminare, pagamento del prezzo, consegna, contratto definitivo) e senza che

sia possi
questione
Il
concessio
un obbligo
privato,
convenzio
Se
specie c
per conf
fallimen
concessi
modo i
stabili
provved
C
di d
illegiti
la fin
che si
realiz
essere
reside
opera
contr

sia possibile una diversa circolazione dei beni in questione.

Il fallimento, che succede all'impresa concessionaria, non può pertanto ormai sottrarsi ad un obbligo, che non deriva da un negozio di diritto privato, ma da un provvedimento concessorio e dalla convenzione di esso attuativa.

Se invero così facesse, com'è avvenuto nella specie con la risoluzione del contratto preliminare, per conferire gli alloggi alla massa fallimentare, il fallimento violerebbe gli obblighi derivanti dalla concessione con la conseguenza che, sottraendo in tal modo i beni, che ne sono oggetto, dalla destinazione stabilita, sarebbe di pieno diritto destinatario del provvedimento di revoca impugnato.

Conscia di un tanto, parte ricorrente si sforza di dimostrare, con ulteriore censura, che illegittimamente non si è tenuto conto del fatto che la finalità pubblica, perseguita con la concessione, che si assume consistere nella vendita degli edifici realizzati a soggetti, che abbiano i requisiti per essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ben può essere raggiunta ad opera del fallimento in regime di libera contrattazione, osservato solo il limite succennato.

Sotto più aspetti, ad avviso del Collegio, detta prospettazione va disattesa.

Va innanzitutto ribadito che gli alloggi in questione sono stati offerti al Comune, in applicazione dell'art. 9 della convenzione, e che questi li ha accettati nei termini prescritti, per cui non si vede come possano essere nuovamente acquisiti al patrimonio dell'impresa concessionaria e, quindi, all'attivo del fallimento e fatti oggetto dagli organi fallimentari di atti di disposizione, nei confronti di soggetti diversi dall'amministrazione comunale medesima.

Va inoltre più radicalmente osservato, in ciò concordando con la difesa dell'amministrazione, che il fallimento non può, per sua essenza, divenire un soggetto di edilizia residenziale pubblica, avendo la diversa finalità di soddisfare coattivamente, nei modi di legge, i creditori dell'imprenditore fallito nella misura più ampia possibile.

Non è dato pertanto comprendere come i suoi organi potrebbero portare a termine il programmato intervento di edilizia convenzionata, che ne occupa, che è finalizzato non solo alla vendita tout court degli alloggi realizzati, ma, a' sensi dell'art. 35, ottavo comma, lett. e) della L. n. 865/71 e dell'art.

12 della cor
soggetti aven
ad un prezzo

Tale r
stabilito da
prevede la
incanti deg
fallimentare,
soggetti pre

Quand'
diretta, que
un risultato
prezzo più a

può sospende
che ne so
corrispettiv

Detta
di prezzi p

Si p
dell'ediliz
predetermin
prestabilit
fallimento
prezzo più
conferimen

12 della convenzione, alla loro cessione solo a
soggetti aventi i prescritti requisiti e, per giunta,
ad un prezzo prefissato.

Tale regime non è compatibile con quello,
stabilito dall'art. 108 del R.D. n. 267/42, che
prevede la regola della vendita mediante pubblici
incanti degli immobili, acquisiti alla massa
fallimentare, per sua natura non limitata ai soli
soggetti predetti.

Quand'anche si volesse avvalersi della vendita
diretta, questa è ammissibile solo in previsione di
un risultato più vantaggioso, in modo da ottenere il
prezzo più alto, tant'è vero che il giudice delegato
può sospendere detta vendita, ove ritenga che i beni
che ne sono oggetto vengano ceduti dietro un
corrispettivo inferiore al loro valore.

Detta procedura contrasta perciò con il regime
di prezzi prefissati previsto in convenzione.

Si può pertanto verificare come la logica
dell'edilizia convenzionata (vendere a soggetti
predeterminati ad un prezzo non maggiore di quello
prestabilito) sia radicalmente opposta a quella del
fallimento (vendere a chiunque possa assicurare il
prezzo più elevato possibile) per cui di per sé il
conferimento degli alloggi alla massa fallimentare è

incompatibile con la conservazione della finalità pubblica, per la quale essi sono stati realizzati, onde la P.A. è tenuta ad intervenire, per la conservazione della destinazione prevista, con il provvedimento di revoca che, trattandosi di manufatti realizzati sul patrimonio indisponibile del Comune in diritto di superficie, comporta l'estinzione, per incorporazione al suolo, del diritto di proprietà superficiaria sui medesimi.

Da ultimo va esaminata la censura, che addebita all'amministrazione procedente la mancata comunicazione al ricorrente dell' avvio del procedimento, a' sensi degli artt. 7 e 8 della L. n. 241/90.

Anch'essa risulta priva di pregio.

Questo Tribunale ha già avuto modo di rilevare (cfr. p. es. T.A.R. Friuli - Venezia Giulia 17.10.1994 n. 357; 24.11.1995 n. 451; 31.1.1996 n. 23), né il Collegio vede motivo di mutare avviso, che gli artt. 7 e 8 della L. n. 241/90, cui si richiama parte ricorrente, non trovano applicazione nei procedimenti di competenza degli enti locali.

Invero la legge 8.6.1990 n. 142, che disciplina l'ordinamento delle autonomie locali prevede, all'art. 6, secondo comma, che, nel regolare i

singoli
previste
"forme d

Tal

ineludib

uffici e

con quel

allo st

organizz

Ta

statutar

partecip

cittadin

amminist

A

medesima

"nell'ar

L

norma

ordinar

enti l

general

Venezia

regiona

per av

finalità
alizzati,
per la
con il
manufatti
Comune in
ione, per
proprietà

singoli procedimenti, gli enti, secondo modalità
previste dallo statuto, debbono disciplinare le
"forme di partecipazione degli interessati".

Tale previsione, in quanto strumento
ineludibile della partecipazione stessa sono gli
uffici e servizi dell'ente, appare del tutto coerente
con quella dell'art. 4, secondo comma, che affida
allo statuto le norme fondamentali della loro
organizzazione.



e addebita
mancata
vvio del
ella L. n.



Tale norma inoltre prescrive che vadano
statutariamente regolate "le forme ... della
partecipazione popolare ... dell'accesso dei
cittadini alle informazioni ed ai procedimenti
amministrativi".

i rilevare
ia Giulia
.1.1996 n.
avviso, che
si richiama
zione nei
li.

A sua volta l'art. 2, quarto comma, della legge
medesima ricorda che l'autonomia statutaria si svolge
"nell'ambito delle leggi".

disciplina
prevede,
regolare i

L'art. 1, terzo comma, ricorda peraltro che, a
norma dell'art. 128 della Costituzione, le leggi
ordinarie non possono incidere sull'autonomia degli
enti locali, che si svolge nell'ambito di leggi
generalali della Repubblica (e, nella Regione Friuli -
Venezia Giulia, anche nell'ambito di leggi
regionali), che ne determinano le funzioni, per cui,
per aver incidenza sull'ordinamento dei Comuni e

delle Provincie, esse devono modificare espressamente la medesima legge n. 142/90, costituente la legge generale quadro di dette autonomie.

Sembra pertanto al Collegio che, in base alle norme appena esposte, la disciplina della partecipazione dei cittadini al procedimento sia lasciata all'autonomia statutaria (e regolamentare) degli enti, in base a un disegno, che prevede che essa possa essere, e di regola sia, differenziata da ente ad ente, a seconda della sua organizzazione e delle esigenze della comunità amministrata.

Del tutto diversa, infatti, e incompatibile è la logica della L. n. 241/90, che disciplina in modo uniforme, a livello nazionale, la materia (v. Capo III), togliendo ogni autonomia, in merito, alle amministrazioni destinatarie.

Non è pertanto, ad avviso del Collegio, sostenibile l'interpretazione, secondo cui la citata legge n. 241 abbia inteso disciplinare anche la partecipazione al procedimento nell'ambito degli enti locali, in quanto, in tal caso, si dovrebbe concludere che essa abbia inteso incidere profondamente sulla loro autonomia, costituzionalmente garantita, pur non essendo da

annoverare tra
dell'art. 128 Co

Di detti e
L. n. 241/90, ch
di attuazione, g
della singola a
ulteriore sintor
prevedere gli
delle sue dispos

Ritenere,
profonde dell'
essere introdott
disciplina g
significherebbe
inammissibilmen
non conforme a
con essa si ann

Militano
anche ragioni

La L.
all'art.29, p
vanno annovera
giuridico, ri
legge ordinari

amente annoverare tra le leggi generali, che, a' sensi
legge dell'art. 128 Cost., ne determinano le funzioni.

Di detti enti, peraltro, non vi è cenno nella
e alle L. n. 241/90, che non menziona mai, fra gli strumenti
della di attuazione, gli statuti, ma soltanto i regolamenti
co sia della singola amministrazione e quelli governativi,
entare) ulteriore sintomo del fatto che essa non ha inteso
ede che prevedere gli enti locali stessi come destinatari
iata da delle sue disposizioni.

Ritenere, al contrario, che modificazioni così
profonde dell'ambito della loro autonomia possano
ibile è essere introdotte implicitamente al di fuori della
in modo disciplina generale delle autonomie locali
(v. Capo significherebbe, ad avviso del Collegio, privilegiare
o, alle inammissibilmente un'interpretazione dell'ordinamento
non conforme a Costituzione, rispetto a quella, che
Collegio, con essa si armonizza.

Militano del resto, contro questa conclusione,
anche la anche ragioni di carattere formale.

La L. n.241/90, pur autoqualificantesi,
dovrebbe all'art.29, primo comma, come legge i cui principi
incidere vanno annoverati fra quelli generali dell'ordinamento
autonomia, giuridico, rimane, nella gerarchia delle fonti, una
ssendo da legge ordinaria.

Ciò significa, con riguardo alle sue disposizioni, che qui interessano, relative alla partecipazione al procedimento, non solo che essa può venir derogata da leggi ordinarie posteriori, che regolino diversamente la materia, ma che vale anche per essa il canone, secondo cui la legge generale posteriore non deroga a quella speciale anteriore, che disciplina soltanto la partecipazione a uno o più procedimenti, nel caso quelli di competenza degli enti locali.

L'unico vincolo è che le norme di settore, e le relative disposizioni di attuazione, una volta emanate, non potranno, contro ai principi della medesima L. n. 241/90, non prevedere occasioni di partecipazione procedimentale degli interessati, avendosi, in tale ipotesi, un casus omissus, che verrebbe regolato dalla disciplina generale.

Nel dettaglio però le norme speciali possono liberamente differire, nel garantire modi e forme di detta partecipazione.

Nel caso di specie essa viene assicurata attraverso l'art. 15 dello Statuto del Comune di Trieste, che disciplina la partecipazione degli interessati al procedimento, di cui non risulta contestata la violazione.

sue Non sussiste pertanto, nella fattispecie, la
alla lamentata inosservanza degli artt. 7 e 8 della L. n.
può 241/90, dal momento che tali norme non regolano la
che materia controversa.

nche Le censure esposte, per i motivi finora
rale illustrati, risultano infondate ed il ricorso va
ore, pertanto respinto.

più Sussistono motivi per disporre l'integrale
egli compensazione delle spese tra le parti.

P. Q. M.

e le Il Tribunale amministrativo regionale del Friuli -
olta Venezia Giulia, definitivamente pronunciando sul
ella ricorso in premessa, respinta ogni contraria istanza
di ed eccezione, lo rigetta.

ati, Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

sono Così deciso in Trieste, in camera di consiglio,
e di il 19 maggio 1995 e il 14 febbraio 1996.

Giancarlo Bagarotto - Presidente

Enzo Di Sciascio - Estensore

Enzo Di Sciascio - *segretario*

Simeone Bagarotto
Enzo


Depositato nella Segreteria del Tribunale
il giorno 11 APR. 1996



IL SEGRETARIO
IL SEGRETARIO GENERALE
(dott. Maria Cristina Orsola)