

Studio Legale
Avv. Riccardo COTTONE
Avv. Giovannangelo PATALANO

00198 Roma - Via Po, 22 - Tel 06 884 05 27 - 061 98 77 53 - Fax 06 884 06 96

@mail: studiopatalano@libero.it

CORTE DI CASSAZIONE
RICORSO PER CASSAZIONE

Della sentenza n. 1968/2007 pronunciata dal Consiglio Di Stato, pubblicata in data 07.05.2007-.

Ricorre il Signor **FALZEA BRUNO**, nato a Reggio Calabria il 08.02.1956 e residente in Grosseto alla Via W. A. Mozart, 23 Cod. Fisc. FLZ BRN 56B08 H224A ed elett.te dom.to in Roma alla Via Po, 22 presso e nello studio dell'Avv. Riccardo Cottone che lo rapp.ta e lo difende con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Giovannangelo Patalano, giusta procura resa in calce al presente atto

CONTRO

Il **Comune di Grosseto**, in persona del Sindaco p.t. ed elett.te dom.to in Roma alla Via Bassano del Grappa, 24 presso e nello studio degli Avv.ti Umberto Gulina e Michele Costa

PREMESSO

Con ricorso al TAR Toscana notificato il 29 luglio 1998, il sig. Bruno Falzea esponeva quanto segue:

- di avere stipulato con la Biemme Costruzioni s.n.c. un atto preliminare di compravendita di un alloggio, costruito dalla predetta società nell'ambito di un programma di edilizia agevolata convenzionata, previa stipula di convenzione comunale ex art. 35 della legge n. 865 del 1971;
- di avere pattuito un determinato prezzo derivante da parametri pubblicitari riportati nella predetta convenzione;
- di avere promosso nei confronti della società costruttrice una controversia civile, pendente avanti il Tribunale di Grosseto, per la restituzione del prezzo versato in eccedenza ed il risarcimento dei danni, controversia che si trova in fase di c.t.u. diretta a determinare il giusto prezzo dell'alloggio, in base ai predetti parametri;

*Si richiama ogni
 vecchio fondo.
 Remerci del 6/2007*



-la società convenuta, nella controversia civile pendente, ha prodotto una certificazione rilasciata dal Comune di Grosseto, datata 10.10.1995, relativa alla superficie di detto alloggio;

-analoga certificazione chiedeva il ricorrente, avendo riscontrato la falsità della predetta certificazione;

-dopo numerose istanze del ricorrente e risposte dell'amministrazione, alla rinnovata richiesta di rilascio di certificazione, attestante la superficie complessiva e/o convenzionale dell'alloggio, il Comune rispondeva con nota del 5 giugno 1998, con la quale dichiarava irricevibile la richiesta, allegando un parere legale in tal senso formulato.

Avverso tale provvedimento, il Falzea proponeva ricorso giurisdizionale innanzi al TAR TOSCANA, deducendo i seguenti motivi: 1) violazione dell'art. 3, comma 4 L. 241/90; 2) violazione della legge 241/90 e dell'art. 35 L. 865/71, contraddittorietà tra atti amministrativi; 3) eccesso di potere per contraddittorietà e violazione del principio di uguaglianza tra identiche situazioni.

Radicalasi la lite, l'Amministrazione resistente ha eccepito l'improcedibilità del primo motivo per sopravvenuta carenza di interesse; nel merito, ha sostenuto la legittimità dell'atto impugnato ed ha chiesto la reiezione del ricorso, siccome infondato.

Con ricorso notificato il 26 settembre 2000, il sig. Falzea, premesso in fatto quanto dedotto, esponeva:

-nel giudizio civile pendente innanzi il Tribunale di Grosseto, il legale della Biemme Costruzioni depositava alcuni documenti, tra i quali, due provvedimenti dell'amministrazione comunale emanati il 21.01.2000 e l'8.02.2000;

-il 12 giugno 2000, il ricorrente ha avuto copia di tali atti, che attestavano la congruità del prezzo dell'alloggio, aggiornato alla data di stipula della convenzione ed il valore massimo del prezzo di cessione, in modo del tutto difforme da quanto determinato

precedentemente dallo stesso Comune.

Avverso tali suddetti atti, il ricorrente proponeva ricorso giurisdizionale innanzi al TAR Toscana, deducendo i seguenti motivi: 1) eccesso di potere per contraddizione con precedenti atti della pubblica amministrazione, inesistenza dei presupposti e travisamento dei fatti, violazione dell'art. 35 L. 865/71 e degli artt. 9 e 10 della convenzione; 2) eccesso di potere per disparità di trattamento, irragionevolezza, ingiustizia manifesta, violazione dell'art. 97 della Costituzione; 3) eccesso di potere per disparità di trattamento sotto diverso profilo, violazione del principio di imparzialità (art. 97 citato); 4) violazione dell'art. 35 L. 865/71; 5) violazione dell'art. 1 L. 241/90, violazione degli artt. 7, 9, e 10 L. 241/90, violazione dell'art. 97 Cost.; 6) eccesso di potere per carenza di istruttoria; 7) eccesso di potere sotto il profilo dell'opportunità e della convenienza dell'azione amministrativa e sotto il profilo dell'insufficienza della motivazione.

Radicatasi la lite, l'Amministrazione resistente eccepiva, in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e chiedeva la riunione dei due ricorsi; nel merito, ha sostenuto la legittimità degli atti impugnati ed il rigetto del ricorso essendo infondato.

Costituitosi il Comune di Grosseto, chiedeva il rigetto del ricorso per i motivi adottati nella odierna documentazione prodotta.

Il TAR Toscana rigettava il ricorso e condannava il ricorrente al pagamento delle spese e degli onorari di entrambi i giudizi.

Avverso tale decisione il Falzea proponeva gravame al Consiglio di Stato, sostenendo di aver presentato due distinti ricorsi al TAR della Toscana, riportati ai nn. 2824/98 e 2555/2000, ai quali si riportava. Tali ricorsi, riuniti con ordinanza del 02/08/02 n.

1728/02, venivano dichiarati dal Tribunale Amministrativo inammissibili per difetto di giurisdizione, stante la giurisdizione del Tribunale Civile Ordinario.

La fattispecie, contenuta nei ricorsi, riguarda per il primo: 1) l'annullamento del provvedimento n. 55526, emesso il 05/06/1998, notificato il 09/06/1998, con il quale il dirigente del settore Gestione del Territorio e Servizio edilizia privata e pubblica considera come irricevibile l'istanza avanzata da ultimo dal ricorrente in data 07/05/1998 diretta ad ottenere una certificazione amministrativa dalla quale risulti la superficie complessiva e/o superficie convenzionale del proprio alloggio, posto in zona P.E.E.P. - lotto n. 9 - al primo piano, scala D, interno 1, del civico n. 23 su fabbricato sito in via Mozart, nn. 17, 19, 21, 23 realizzato dalla Biemme Costruzioni s.n.c. di Bardi & Milani, nonché di ogni atto presupposto e/o conseguente, anche se di estremi ignoti; per il secondo ricorso invece: 1) annullamento, previa sospensione, del provvedimento del Comune di Grosseto - settore edilizia privata/pubblica, del 21/01/2000, archiviato in data 24/01/2000 con numero 6319, ad oggetto: "P.E.E.P. Fosso dei Molini, lotto n. 9 - Convenzione 06/09/1991, articolo 9", con cui il Comune di Grosseto ha stabilito il prezzo di prima cessione, aggiornato alla data della stipula della Convenzione rep. 691 del 06/09/1991 risulta congruo in lire 1.135.540, è illegittimo nella parte, in cui è in contrasto con prezzo originario di lire 1.057.490, indicato nella Convenzione, stipulata tra il Comune di Grosseto e la Biemme Costruzioni il 06/09/1991, (valore indicato in Convenzione e che è stato determinato in lire 1.067.490 a seguito di rettifica da parte del Comune di Grosseto avvenuta con rapporto/informativa del 27/04/1995) e con i precedenti provvedimenti, emanati dal Comune di Grosseto il 09/10/1995 (prot. 79506) ed il

10/10/1995; 2) il provvedimento del Comune di Grosseto - servizio patrimonio gestione aree P.E.E.P. - archiviato in data 08/02/2000, con numero di archivio generale 12510, con il quale il Comune di Grosseto ha attestato che il prezzo massimo di cessione dell'alloggio scala D, piano primo, int. 1D e posto in via Mozart civico 23 di lire 154.169.566, risulta congruo e che è illegittimo nella parte in cui nella valutazione della congruità non si tiene conto del prezzo medio di prima cessione - prezzo medio base (P.M.B.) e dell'estensione della superficie complessiva (S.c.) determinati nei due provvedimenti del Comune di Grosseto del 09/10/1995 (prot. 79506) e 10/10/1995 e che è comunque, in violazione del P.M.B. a mq. e dei criteri di determinazione della superficie complessiva indicati nella Convenzione, stipulata il 06/09/1991, nonché di tutti gli atti precedenti, concomitanti e susseguenti, ancorché non conosciuti.

Il Consiglio di Stato con decisione del 06/02/2007, depositata e resa pubblica in data 07/05/2007, rigettava il ricorso con conferma della sentenza del TAR, con conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese del giudizio.

Tale sentenza del Consiglio di Stato, n. 1968/2007 del 06/02/2007, depositata il 07/05/2007, va cassata per i seguenti motivi di diritto:

GIURISDIZIONE

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, che è lo strumento tecnico per la realizzazione dei fini pubblicistici dell'ente, e, come tale, è anch'egli **investito di una pubblica funzione**: l'attività di cui trattasi, **infatti, mira**

a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Infatti la controversia attuale attiene a rapporti di concessione di servizi pubblici ed è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. sentenza Consiglio di Stato, n. 996 del 16/9/1994).

S'instaura, dunque, un rapporto trilatero: ente pubblico (concedente) - privato (concessionario) - terzo promissario acquirente (assegnatario), rapporto caratterizzato da una certa complessità.

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 insatisfattorietà 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. 1141⁹) - sia al terzo (sempre sostanzialmente per la sopravvenuta mancanza dell'interesse pubblico), 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, di cui alla convenzione.

Pertanto è incontestato 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. 996/94).

La natura pubblicistica del rapporto dedotto, e la conseguente competenza del giudice amministrativo a esaminare e a giudicare delle relative controversie, del resto come confermata dalla stessa Corte di Cassazione con 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), affermando: "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 della 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., 16/9/1994, n. 996 e TAR Friuli, 11/4/1996, n. 283), e conseguentemente ogni controversia al riguardo è rimessa al giudice amministrativo. E' indubbio che la giurisdizione delle controversie attinenti all'edilizia agevolata è sicuramente devoluta a quella del giudice amministrativo. Infatti oggetto del giudizio non è il rapporto, presuntivamente paritetico, tra il concedente e il concessionario, come erroneamente riportato nella decisione impugnata, **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 dalla legge.**

Da tali argomentazioni consegue che non vi sia nulla di paritetico nel rapporto *de quo*, e ancora meno nel caso di specie, caratterizzato, a livello di pronunce giurisdizionali, da una sottovalutazione ed un travisamento assolutamente colpevoli. Infine singoli, ulteriori elementi che confermano il quadro sin qui delineato. Gli atti del Comune (certificazioni), in cui si stabiliscono la superficie complessiva, la superficie convenzionale ed il prezzo a metro quadro sono atti autoritativi e non a carattere paritetico (convenzione), così come riportato nelle sentenze impugnate.

Essendo incontroverso che tali atti, che avendo natura certificatoria (come si denota dalla stessa definizione), attestano stati o fatti o qualità che ampliano la sfera giuridica dei destinatari, e, come tali, validi erga omnes: al riguardo la dottrina dominante (SANDULLI, Manuale di diritto amministrativo, pag. 564) 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 "... "

Come tali, 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.

Non a caso, il certificato del 10/10/1995, con cui il Sindaco di Grosseto certifica che la superficie complessiva dell'alloggio è di mq 116,81, che la superficie convenzionale è di mq. 130,19 e che il prezzo applicabile è di lire 1.067.490, fa riferimento, nel preambolo, alla Pratica Edilizia, agli atti di ufficio, alla Convenzione, nonché al Q.T.E. (Quadro Tecnico Economico), che è atto sottopo-

sto ad attestazione da parte del Segretario Generale del C.E.R. del Ministero dei Lavori Pubblici (ora delle Infrastrutture). Tali atti rientrano nella potestà dell'ente locale di controllo della correttezza dell'iter procedimentale relativo all'edilizia convenzionata e agevolata. Prova ne sia che la stessa Biemme Costruzioni (concessionario) le ha richieste per la statuizione del prezzo finale, al fine di dare una "copertura legale" alle proprie illegittime pretese.

Pertanto la competenza, nell'ambito delle controversie che attengono al valore delle citate certificazioni è del G.A.: qui non viene in rilievo il rapporto contrattuale, come erroneamente statuito dal giudice di I grado e da quello di appello, tra concessionario e acquirente, bensì la sussistenza e la consistenza della natura di edilizia convenzionata del rapporto in esame e delle garanzie che in essa devono essere presenti. Infatti il regime complessivo degli interventi di edilizia convenzionata (in cui rientra il caso in esame), così come definito dall'art. 35 della l. 22/10/1971, n. 865, prevede, tra l'altro, il potere del Comune di acquisire coattivamente aree, nell'ambito di piani di zona, da destinare a fini di edilizia residenziale pubblica, che rientrano nel patrimonio indisponibile dell'ente (vedi la già citata sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia, n. 283/96): quindi, tutto il quadro complessivo sin qui illustrato delinea una posizione non paritaria non solo tra ente concedente e terzo beneficiario, ma anche tra il primo e l'impresa concessionaria.

Prova ne sia l'obbligo fidejussorio a carico dell'impresa, peraltro espressamente previsto dall'art. 9, comma 3°, del Regolamento Comunale per la concessione del diritto di superficie - che discende dal suddetto art. 35, comma 8, lett. B), della l. 865/1971 - la cui sussistenza costituisce la prova regina per identificare la natura sovraordinata, quindi pubblicistica dell'Autorità richiedente.



La posizione autoritativa dell'ente non è certo smentita, in concreto, dalla sciagurata "decisione" del Comune di Grosseto di non revocare (la revoca è un elemento-cardine dei poteri dell'ente) la concessione a favore dell'impresa concessionaria (in corso di causa fallita), in tal modo permettendo che venisse addirittura pregiudicato dalla procedura fallimentare un proprio bene immobile!

Un'ultima annotazione: è possibile - ma non giustificabile - che il giudice amministrativo, nei due gradi di giudizio (soprattutto il Consiglio di Stato) sia stato indotto in errore, nella sua decisione di chiamarsi fuori dalla controversia, dalla circostanza che v'era la contemporanea sussistenza, per gli stessi fatti, di un'ulteriore controversia, innanzi al Tribunale Civile di Grosseto, avente ad oggetto in tal caso l'avvenuto passaggio della proprietà dell'appartamento a favore dell'istante ex art. 2932 c.c., e culminata con la sentenza n. 692/05 del 25/7/2005 (peraltro depositata in ius), che riconosceva la proprietà in capo al Sig. Falzea pur in presenza dell'avvenuto fallimento della Società concessionaria. Al riguardo va rimarcato che la predetta sentenza, depositata da controparte fuori termine ed in maniera irrituale durante l'unica udienza del 06/02/2007, è stata impugnata dalla curatela fallimentare con atto di citazione in appello, notificato al ricorrente il 19/10/2006, e pertanto inidonea, tecnicamente oltre che concettualmente, a costituire giudicato, e quindi ad assorbire la questione oggetto della controversia amministrativa.

Infatti la decisione del Consiglio di Stato ha ulteriormente accentuato l'errore in cui è incorso il Giudice di Primo Grado, della quale si chiede la cassazione.

P. Q. M.



CHIEDE

Che la Suprema Corte di Cassazione voglia cassare la sentenza del Consiglio di Stato, n. 1968/07 del 6/2/2007, con ogni conseguenziale statuizione anche in ordine alle spese e competenze dei tre gradi di giudizio, oltre a IVA e CPA.

Saranno depositati ai sensi dell'Art. 369 c.p.c.:

- 1)- Copia autentica della sentenza impugnata;
- 2)- Tutta la documentazione inerente i due gradi di giudizio, nonché tutti gli atti relativi;
- 3)- Richiesta vistata di trasmissione alla cancelleria della Cassazione del fascicolo d'ufficio;
- 4)- Si allega la sentenza del Consiglio di Stato di cui sopra, la sentenza del TAR di Firenze, n. 3396/2002, precedentemente impugnata e confermata in grado di appello, nonché i documenti come da allegato elenco.

Si dichiara, ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. 115/2002, che il valore della causa è fino a euro 260.000.

Ai sensi e per gli effetti dell'Art. 366, ultimo comma, si indica il seguente numero di fax 081 3332186 ed il seguente indirizzo di posta elettronica: studiopatalano@libero.it

Roma, li 20 Giugno 2008

Bruno Felice

Avv. Riccardo COTTONE

PROCURA SPECIALE

Egr. Signor Avv. Riccardo Cottone con la presente vi conferisco il più ampio mandato a rapp.mi e difendermi nel presente giudizio di cassazione conferendovi ogni facoltà di legge connessa, eleggo, a tal fine, domicilio in Roma alla Via Po, 22 presso lo studio dell'Avv. Giovannangelo Patalano. Vi autorizzo al trattamento dei miei dati personali secondo le disposizioni legislative vigenti.

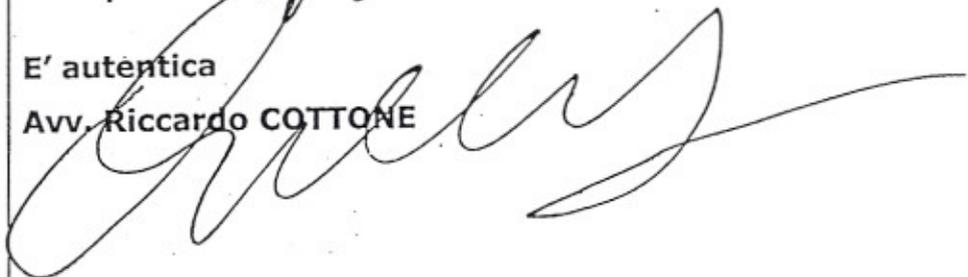
Con rato e valido.

Roma, lì 20 giugno 2008

Bruno Falzea

E' autentica

Avv. Riccardo COTTONE



Ad istanza del Signor Falzea Bruno, come in atti rapp.to e difeso, si notifici a:

- **COMUNE DI GROSSETO**, elett. te dom.to in Roma alla Via Bassano del Grappa, 24 presso e nello studio dell'Avv. Michele Costa che lo rapp.ta in unione all'Avv. Umberto Golina, ad ogni effetto e per legale scienza



au Jels
1868/9007

quindi il 7/11/02

D. F. R.

CV
Lomas

Raccomandata

76312143281-2



Poste Italiane

89 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex 61511) - SL (4 Ed. 03/04

Operazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

Introdurre denaro e valori nelle raccomandate; Poste Italiane SpA non ne risponde

Il prego di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

ESTIMATARIO		
VIA / PIAZZA		
C.A.P.	COMUNE	PROV.

MITTENTE		
CORTE D'APPELLO DI ROMA - UFFICIO UNICO		
V.le Giulio Cesare, 52 - 00192 Roma		
VIA / PIAZZA		
C.A.P.	COMUNE	PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI Contrassegnare la casella interessata	<input type="checkbox"/> A.R.
--	-------------------------------

CV 5004335L

M:00395 □ 24/06/02 16:03
00195 ROMA PRATI
R:3176 EVV2.00

Bollo
Poste Italiane

TASSE

ORIGINALE

Classe: 5 /2008

Numero: 13.351

Dest.: 1

Data Ric. 21/06/2008

UNEP
CORTE DI APPELLO
DI ROMA

RICEVUTA PRESENTAZIONE ATTO

ULTIMO GIORNO



SPECIFICA	
Diritti	3,87
Trasferte	2,09
10% trasferte	0,21
Dir.autenticaz.	0,00
Spesa postale	0,00
Bolli	0,00
Tot. specifica	6,17

La somma ricevuta al richiedente COTTONE

La somma versata per la notificazione dell'atto.

Data: 21/06/2008

L'ufficiale Giudiziario _____

P

**STUDIO LEGALE***Avv. Giovannangelo Patalano*

Via Dr. Giovanni Angelo Patalano, 63 - Forio 80075 - NA -

Via Materdei, 11 - Napoli 80136 - NA -

Via Po, 22 - Roma 00198 - RM -

Prot.

Anno 2008.

INDICI DEGLI ATTI

DATA	SUNTO DEGLI ATTI	FOLIO
04/07/2008	1 ORIGINALE RICORSO PER CASSAZIONE	1-13
u	2 COPIE RICORSO	14-103
u	2 COPIA DEPOSITATA RICORSO PER TRASMISSIONE FAX	104
u	2 COPIE SENTENZA 1968/2007	105-109
u	ORIGINALE SENTENZA 1968/2007	120-125
u	COPIA SENTENZA 339.6/2002	126-133
u	COPIA SENTENZA N. 283/96	134-159
u	COPIA SENTENZA 995/1991	160-178
u	COPIA ATTO DI CITAZIONE IN APPELLO	179-205
u	COPIA COMPARSADICOSTITUZIONE APPELLO FIRENZE	206-221
u	COPIA FASCICOLO DI PARTE APPELLO FIRENZE	207-207
u	COPIA VERBALE DI UDIENZA R.L. 2249/06	208-208
u	COPIA RICHIESTA DI ARCHIVIAZIONE PRECORR	209-210
u	COPIA DECRETO DI ARCHIVIAZIONE	211-216
u	COPIA SENTENZA CASS. CIV. 3203/1989	217-219
u	COPIA SENTENZA CASS. CIV. SEZ. UNITE 11691/92	220-224