



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 10607 del 2015, proposto dal signor

Bruno Falzea, rappresentato e difeso dagli avvocati Ignazio Tranquilli e Lorenzo Coraggio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ignazio Tranquilli in Roma, via Paisiello, 55;

***contro***

Comune di Grosseto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Gulina, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alberto Angeletti in Roma, via Giuseppe Pisanelli, 2;

***nei confronti***

Daniele Moretti, non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, n. 714 del 4 maggio 2015, resa tra le parti, concernente il diniego di risoluzione della convenzione per la assegnazione del diritto di superficie di un'area

PEEP e il conseguente risarcimento dei danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grosseto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2018 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi, per l'appellante, l'avvocato Coraggio e, per il comune di Grosseto, l'avvocato Giovanni Gulina;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Il comune di Grosseto, con convenzione del 6 settembre 1991, concedeva alla Biemme Costruzioni di Bardi e Milani s.n.c. il diritto di superficie sul lotto n. 9 del Piano di edilizia economica e popolare (di seguito PEEP) in località Fosso dei Molini.
2. Il 25 ottobre 1991, il signor Bruno Falzea stipulava, con la Biemme Costruzioni di Bardi e Milani, un contratto preliminare di compravendita, avente ad oggetto uno degli alloggi realizzati in esecuzione della convenzione.
3. Nel corso di una complessa vicenda giudiziaria tra il signor Falzea e la Biemme Costruzioni di Bardi e Milani per il definitivo trasferimento dell'immobile ed il pagamento del prezzo, interveniva il fallimento della stessa società costruttrice (sentenza 11 dicembre 2002 n. 956 del Tribunale Grosseto, sez. fallimentare).
4. Nonostante il fallimento, il Tribunale di Grosseto, con sentenza del 25 luglio 2005 n. 692, accoglieva l'azione proposta dal signor Falzea e disponeva, ai sensi dell'art. 2932 c.c., il definitivo trasferimento dell'immobile. La sentenza veniva riformata dalla Corte d'Appello di Firenze, con sentenza 22 maggio 2009 n. 2249, annullata poi con rinvio dalla Corte di cassazione con sentenza n. 8800 del 4 maggio 2016.
5. Nelle more del giudizio civile, il ricorrente presentava al comune di Grosseto il 7

maggio 2012 anche un'istanza per la risoluzione della citata convenzione del 6 settembre 1991, ai sensi degli artt. 8 e 12 della stessa, e per l'assegnazione dell'alloggio.

6. Il Comune con nota del 26 giugno 2012 n. 7354 disponeva di non doversi procedere all'accoglimento dell'istanza.

7. Contro quest'ultima nota e contro la richiamata risposta del 9 gennaio 2012 n. 2945, resa dal Sindaco di Grosseto in esito ad un'interrogazione di un Consigliere comunale, il signor Falzea proponeva ricorso al T.a.r per la Toscana, sede di Firenze, con contestuale richiesta di risarcimento del danno biologico e di immagine per un importo complessivo pari a 30.000,00 euro.

8. Il T.a.r. per la Toscana, con la sentenza indicata in epigrafe, respingeva il ricorso.

8.1. In particolare, il Tribunale, prescindendo dalle eccezioni formulate dal Comune di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e di inammissibilità del ricorso, riteneva l'assoluta infondatezza del medesimo gravame.

8.2. Secondo il giudice di primo grado, la pretesa risoluzione della convenzione non poteva ritenersi fondata con riferimento ai richiamati artt. 8 e 12 della stessa (clausole convenzionali rispettivamente riferite alla garanzia aggiuntiva del promissario acquirente degli alloggi da realizzarsi sull'area mediante la prestazione, da parte del concessionario, di una fideiussione, valevole fino alla stipulazione del contratto definitivo e soggetta alla preventiva approvazione da parte dell'amministrazione comunale, ed alla facoltà di risoluzione della convenzione nell'ipotesi di fallimento del concessionario).

9. Il signor Falzea ha quindi proposto appello alla suddetta sentenza, prospettando i seguenti motivi di censura.

9.1. Omesso riconoscimento degli obblighi di vigilanza in capo al comune di Grosseto in merito all'effettivo rilascio della fideiussione; omessa declaratoria del conseguente obbligo del Comune di risolvere la Convenzione per violazione dell'art. 8.

Il giudice di primo grado, secondo l'appellante, avrebbe erroneamente ritenuto che la segnalazione inviata al Comune in ordine all'attivazione della garanzia di cui all'art. 8 della convenzione sarebbe stata tardiva (il contratto di assegnazione era già stato stipulato con pagamento quasi dell'intero del prezzo senza che fosse attivato il meccanismo civilistico di garanzia).

In realtà, la fideiussione prevista dalla stessa disposizione configurava una condizione necessaria sia per la garanzia del versamento delle somme a titolo di caparra o acconto, sia per le altre insolvenze del concessionario.

9.2. Omessa declaratoria dell'obbligo del Comune di risolvere la Concessione per intervenuto fallimento del concessionario prima della realizzazione del PEEP, ai sensi dell'art. 12, n. 5, della Convenzione.

Il T.a.r. non avrebbe correttamente valutato quanto previsto dall'art. 12, n. 5, della convenzione sulla risoluzione della stessa a seguito del fallimento della società costruttrice assegnataria del diritto di superficie del lotto PEEP (il Tribunale ha invece ritenuto che il fallimento fosse intervenuto quando ormai le opere previste erano state realizzate).

9.3. Risarcimento del danno in forma specifica e del danno biologico ed esistenziale.

L'appellante ripropone la richiesta di risarcimento dei danni assorbita dal giudice di primo grado a seguito del rigetto del ricorso, sia in forma specifica (mediante l'assegnazione dell'alloggio), sia in relazione al danno biologico ed esistenziale derivatogli dalla condotta dell'Amministrazione.

10. Il comune di Grosseto si è costituito in giudizio il 13 febbraio 2016 ed ha depositato ulteriori documenti e scritti difensivi, per ultimo il 4 aprile 2018. Il Comune, in particolare, ha riproposto le eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e per l'impugnazione di atti non aventi natura provvedimento, chiedendo comunque il rigetto nel merito dello stesso.

11. L'appellante ha depositato ulteriori memorie e documenti, per ultimo una memoria di replica il 19 aprile 2018.

12. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 maggio 2018.

13. Preliminarmente, va rilevato che la memoria di replica dell'appellante, depositata il 19 aprile 2018, non può, contrariamente a quanto eccepito in udienza dal comune di Grosseto, ritenersi tardiva.

La stessa, infatti, risulta depositata nel rispetto del termine libero di venti giorni previsto per le memorie di replica dall'art. 73, comma 1, c.p.a..

14. Ciò premesso, l'appello non è fondato, a prescindere dalle eccezioni di inammissibilità prospettate dal comune di Grosseto.

15. L'appellante contesta all'Amministrazione di non avere adempiuto agli obblighi di vigilanza posti a suo carico dalla convenzione con la Biemme Costruzioni (obblighi che se rispettati avrebbero potuto determinare l'assegnazione dell'alloggio per il quale era risultato assegnatario).

In particolare, di non aver fatto presentare a quest'ultima una fideiussione in garanzia degli acconti di prezzo versati dallo stesso e di non avere risolto la concessione, ai sensi dell'art. 12, n. 5, della convenzione, per l'intervenuto fallimento della società.

16. Il T.a.r. nella sentenza impugnata avrebbe invece erroneamente ritenuto infondata la prospettazione del ricorso di primo grado e di conseguenza avrebbe disconosciuto il diritto del signor Falzea al risarcimento del danno subito.

16. In concreto, il giudice di primo grado ha rigettato il ricorso rilevando, innanzitutto, che la pretesa in ordine alla garanzia fideiussoria era stata prevista solo nel caso in cui l'assegnatario l'avesse richiesta a garanzia della caparra o degli acconti di prezzo versati. In sostanza, la clausola convenzionale invocata (art. 8) avrebbe regolato una fattispecie eminentemente privatistica tra le parti (concessionario ed assegnatario), rispetto alla quale il Comune aveva solo un compito di vigilanza sulla congruità della stessa laddove attivata.

17. Ed in effetti, merita di essere condivisa la conclusione del giudice di primo grado, che dal tenore civilistico della clausola convenzionale ha fatto discendere la tardività con cui l'appellante ne ha chiesto il rispetto (la garanzia fideiussoria deve essere prestata in esito ad un'espressa manifestazione di volontà – cfr. art. 1397 c.c.).

18. In particolare, il T.a.r. ha correttamente rilevato che al momento della stipulazione (in data 25 ottobre 1991) del contratto preliminare di compravendita dell'alloggio con la Biemme Costruzioni di Bardi e Milani, l'appellante non ha preteso il rilascio della fideiussione, né tanto meno il preventivo vaglio di congruità della stessa da parte dell'Amministrazione comunale (anzi l'intero prezzo di acquisto pari a lire 122.000.000 è stato versato, come dichiarato dallo stesso appellante, tra il 25 ottobre 1991 e il 23 marzo 1993).

19. Solo in data 12 dicembre 1994 l'appellante ha richiesto l'intervento del Comune, cioè quando: *“non era più possibile attivare un meccanismo civilistico di garanzia che era espressamente qualificato come preventivo al <<versamento di acconti e/o caparra>> e che, quindi non poteva più operare, essendo stato ormai stipulato il contratto preliminare e corrisposto praticamente quasi l'intero prezzo dell'alloggio”*.

20. Da condividere è anche la conclusione del T.a.r. in ordine alla mancanza dei presupposti per procedere alla risoluzione della concessione alla ditta costruttrice a causa del suo sopravvenuto fallimento.

21. La risoluzione dell'atto di concessione, ai sensi dell'art. 12, n. 5, della convenzione, non è affatto automatica. La citata disposizione prevede, infatti, che la stessa possa operare allorquando vi siano da parte della concessionaria o *“gravi inadempimenti delle clausole circa la vendita o la locazione degli alloggi”* ovvero (n. 5) *“qualora il concessionario venga dichiarato fallito prima della integrale realizzazione dell'iniziativa ...”*.

22. Nel caso concreto, gli alloggi sono stati realizzati prima del fallimento, mentre

è restato aperto il tema del trasferimento degli stessi agli assegnatari.

23. Su quest'ultimo punto, tuttavia, va rilevato che la stessa Corte di Cassazione, nella richiamata sentenza n. 8800 del 4 aprile 2016, ha evidenziato come la trascrizione della domanda giudiziale di esecuzione in forma specifica del preliminare sull'appartamento di spettanza dell'appellante, lo abbia messo al sicuro dal rischio di perdere l'aspettativa alla soddisfazione in forma specifica del credito

24. Peraltro, l'eventuale risoluzione della concessione, non gioverebbe, in relazione allo stato della vicenda, all'appellante, in quanto si rifletterebbe sul contratto preliminare di compravendita ormai in fase di esecuzione a seguito della sua ricordata trascrizione ai sensi dell'art. 2932 c.c..

25. Va, infatti, ricordato che, come nel caso di specie, quando il promissario acquirente abbia proposto e trascritto prima del fallimento la domanda di esecuzione in forma specifica del contratto preliminare di compravendita, il sopravvenuto fallimento del promittente non è opponibile al promissario acquirente che ottenga la sentenza costitutiva ex articolo 2392 c.c., perché gli effetti di tale sentenza retroagiscono al momento della trascrizione della domanda (cfr. Cass., Sez. Un., 7 luglio 2004, n. 12505; 16 settembre 2015, n. 18131)

26. Non essendo dunque configurabile un'illegittima condotta del comune di Grosseto sul piano amministrativo, non può ritenersi fondata la riproposta richiesta di risarcimento dei danni.

27. Ciò non toglie che l'appellante possa eventualmente avere tutela, nella competente sede civile presso cui è instaurato il procedimento sull'adempimento del preliminare, anche sotto il profilo del riconoscimento dell'avvenuto pagamento del prezzo di vendita e delle eventuali spettanze risarcitorie a seguito del ritardato contratto definitivo. Si è ritenuto infatti che –se ovviamente ne ricorrano i presupposti- che, nel caso di inadempimento dell'obbligo di stipulare nel termine previsto, il contraente adempiente può chiedere una pronuncia al giudice che tenga luogo del contratto definitivo, facendo salvo il profilo risarcitorio in tema di inadempimento del promittente alienante (cfr. *ex multis*, Cass. Civ. Sez II, n.

28375/2017).

28. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata seppure con parziale diversa motivazione.

29. In ragione dei ritardi nella definitiva assegnazione dell'alloggio di cui è causa, si può ritenere che sussistano giusti motivi per compensare integralmente le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Nicola D'Angelo**

**IL PRESIDENTE**

**Filippo Patroni Griffi**

**IL SEGRETARIO**