

N. 01333/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01378/2013 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1378 del 2013, proposto da:

Fallimento Azzurra Societa' Cooperativa a r.l. in persona del curatore pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Rizzardo Del Giudice, Marialaura Triches, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo Stradiotto in Venezia-Mestre, via Einaudi, 24/b;

contro

Comune di Spresiano in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Pellegrini, con domicilio *ex lege* presso la Segreteria del T.A.R. Veneto in Venezia, Cannaregio 2277/2278;

nei confronti di

Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo del Nord Est Spa in persona del legale rappresentante pro tempore; non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione della giunta comunale del Comune di Spresiano n. 97 del 17 giugno 2013;

per la condanna del Comune di Spresiano, ex art. 34 comma 1, lett. c), c.p.a., a provvedere alla declaratoria di decadenza dalla cessione dell'area di cui alla Convenzione 22 dicembre 2008;

per la condanna del Comune al pagamento degli importi spettanti al Fallimento in forza della predetta Convenzione;

per il risarcimento del danno subito dal Fallimento in conseguenza della condotta tenuta dal Comune di Spresiano.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Spresiano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2014 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Azzurra Società Cooperativa, in base alla Convenzione stipulata il 22 dicembre 2008 ai sensi dell'art. 35 L. n. 865 del 1971, diveniva cessionaria, a fronte del pagamento del prezzo pattuito di € 101.360,00,

di un'area nel Comune di Spresiano destinata alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

I lavori di realizzazione del nuovo fabbricato residenziale iniziavano il 26 marzo 2009 sulla base del permesso di costruire rilasciato il 12 febbraio 2009; tuttavia, in data 15 luglio 2010 veniva dichiarato il fallimento della società.

A tale data le opere e i lavori oggetto del permesso di costruire risultavano non completati.

Poiché l'art. 16 della Convenzione individua la dichiarazione di fallimento del cessionario tra le ipotesi di "decadenza dalla cessione", cui segue la retrocessione dell'immobile alla proprietà comunale, prima che tale decadenza venisse dichiarata dall'amministrazione comunale, quest'ultima ed il Fallimento, sulla base di quanto prescritto dal medesimo art. 16, procedevano alla nomina di una commissione al fine di stimare il valore dell'area rimasta parzialmente edificata.

La perizia veniva completata nel dicembre 2011 e indicava un valore di € 505.000,00.

Sulla base di quanto previsto in Convenzione, in caso di retrocessione dell'immobile, il Comune di Spresiano avrebbe dovuto versare al cessionario la somma corrispondente al valore venale del bene, detratta la quota di mutuo non ancora estinta che il Comune si sarebbe dovuto accollare, con un'ulteriore detrazione del 20% a titolo di penale.

A questo punto le trattative tra le parti si arenavano, soprattutto in quanto il Comune riteneva di avere solo una facoltà e non un obbligo di dichiarare risolta la cessione, tant'è che quest'ultimo, con la delibera del 17 giugno 2013, tenuto conto della generale crisi economica, della

scarse risorse del Comune e della contrazione del mercato immobiliare, dichiarava di non avere interesse, almeno allo stato, a rientrare nella proprietà dell'immobile previa declaratoria della risoluzione della cessione.

Avverso tale delibera il Fallimento Azzurra propone il presente ricorso chiedendone l'annullamento sulla base di tre distinti motivi.

Con il primo motivo il ricorrente deduce l'incompetenza della Giunta Comunale a pronunciarsi sulla risoluzione della cessione, posto che l'art. 16 della Convenzione attribuisce tale competenza al responsabile del servizio urbanistico.

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 35 L. n. 865 del 1971, nonché l'eccesso di potere per carenza di presupposto, illogicità e contraddittorietà grave e manifesta; ciò in quanto, sulla base della Convenzione, il fallimento della società comporta automaticamente la risoluzione della cessione, senza che possa residuare alcun margine di discrezionalità in capo al Comune.

Con il terzo motivo il Fallimento lamenta, in particolare, lo sviamento di potere in cui sarebbe incorsa l'amministrazione, avendo quest'ultima privilegiato, nella valutazione complessiva degli interessi, l'interesse meramente economico, rispetto a quello, da ritenersi prevalente, alla realizzazione dell'intervento di edilizia residenziale agevolata.

Infine il Fallimento asserisce di aver subito, a causa della mancato rientro del Comune nel possesso e nella proprietà dell'immobile, vari danni di cui chiede il risarcimento e consistiti in particolare: nelle spese e costi per la manutenzione del bene, negli interessi passivi maturati nel frattempo a favore della banca e che continueranno a maturare sino

all'atto di retrocessione dell'immobile, infine, nei costi sostenuti per la consulenza legale nella fase di trattativa stragiudiziale con il Comune.

In conclusione, il Fallimento chiede: l'annullamento della delibera impugnata; la condanna del Comune a provvedere alla declaratoria di decadenza dalla cessione dell'immobile; la condanna del Comune a pagare il valore del bene e delle opere realizzate (detratti la penale ed il residuo credito della banca, così come previsto dall'art. 16 della Convenzione); il risarcimento dei danni.

Si è costituito il Comune di Spresiano, sostenendo la legittimità del proprio operato e chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto.

All'udienza dell'8 ottobre 2014 il ricorso, all'esito della discussione delle parti, è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'art. 35 della L. 22 ottobre 1971, n. 865 prevede che la concessione o la cessione delle aree comprese nei piani di edilizia pubblica in favore di soggetti che si impegnino a realizzare la costruzione degli alloggi sia accompagnata da una convenzione, il cui contenuto è determinato dal Consiglio Comunale, che preveda, tra l'altro, nel caso di cessione in proprietà, i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione, ed i casi di maggior gravità in cui tale inosservanza comporti la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di proprietà.

2. In tal senso, la convenzione stipulata tra la Azzurra Cooperativa ed il Comune di Spresiano, all' art. 16, prevede, tra le altre ipotesi di decadenza, quella del fallimento dell'assegnatario prima dell'integrale

realizzazione dell'edificazione ed urbanizzazione, da pronunciarsi da parte del responsabile del servizio urbanistica. E' stabilito altresì che, una volta pronunciata la decadenza, il Comune, oltre a rientrare in possesso e proprietà dell'area/alloggio oggetto di decadenza, trattenga, a titolo di penale, il 20% delle somme da restituire, pari, quest'ultime, al valore dell'area, da valutarsi a sua volta, in caso di area parzialmente o totalmente edificata o di alloggi ultimati, da parte di un'apposita commissione.

3. Ciò premesso, la questione fondamentale portata all'attenzione di questo Collegio è costituita dal se la cessione in proprietà di cui alla Convenzione del 22 dicembre 2008 sia da ritenersi automaticamente decaduta, in base all'art. 35 L. n. 865 del 1971 e all'art. 16 della Convenzione stessa, una volta intervenuto il fallimento dell'assegnatario, e pertanto, se tale decadenza debba essere meramente dichiarata dall'amministrazione, come sostenuto e preteso dal ricorrente, ovvero se la declaratoria di tale risoluzione costituisca un diritto potestativo dell'amministrazione, il cui esercizio presuppone una valutazione discrezionale sull'opportunità di fare comunque salva la cessione, come sostenuto dal Comune, il quale, nel caso di specie, ha dichiarato di non aver interesse alla riacquisizione dell'area.

4. Il Collegio ritiene che, in disparte il tenore necessariamente generico dell'art. 35 suddetto, l'art. 16 della Convenzione sia invece sufficientemente chiaro nel prevedere, per il caso di fallimento del cessionario che qui interessa, un'ipotesi di decadenza automatica della cessione.

Ed infatti ivi si stabilisce che *“Il cessionario decade dalla cessione nei seguenti casi:...b) scioglimento o fallimento o sottoposizione ad altra procedura concorsuale dell’assegnatario prima dell’integrale realizzazione dell’edificazione e urbanizzazione...La decadenza della cessione dell’area e degli alloggi è pronunciata dal responsabile del servizio urbanistica...Pronunciata la decadenza il Comune di Spresiano, oltre a rientrare in possesso della proprietà dell’area/alloggio oggetto di decadenza, trattiene, a titolo di penale, il 20% della somma da restituire...”*.

5. Osserva inoltre il Collegio, che nel caso di specie non si verte in un’ipotesi d’ inadempimento del concessionario, che potrebbe lasciare spazio a valutazioni discrezionali da parte dell’amministrazione, bensì in un’ipotesi di radicale mutamento delle condizioni giuridiche del concessionario alla quale necessariamente la Convenzione ricollega l’effetto della decadenza.

Ed infatti, il fallimento dell’impresa concessionaria costituisce un evento impeditivo in senso assoluto alla prosecuzione del rapporto concessorio e all’attuazione del programma di edilizia economica-popolare, venendo meno i requisiti di idoneità soggettiva ed oggettiva del concessionario che costituiscono i presupposti indispensabili, sotto il profilo dell’interesse pubblico da perseguire, del provvedimento di concessione. Ed invero, il conferimento alla massa fallimentare degli alloggi realizzati dall’impresa fallita stravolgerebbe la finalità pubblica perseguita con il programma di edilizia convenzionata. Quest’ultimo, infatti, assolve alla superiore esigenza di vendere l’alloggio a soggetti qualificati ad un prezzo predeterminato; opposta la logica del fallimento che tende a vendere il bene a chiunque ed al prezzo di mercato più alto. Ed ancora, il procedimento di vendita o locazione degli alloggi, se avvenisse in

procedura fallimentare, si sottrarrebbe al controllo dell'amministrazione comunale sui prezzi di cessione/locazione, sulla circolazione degli alloggi popolari prima del compimento del quinquennio (art. 12 della legge n. 1179/1965), sul soddisfacimento della nota esigenza abitativa dei centri urbani. Senza considerare il vulnus che si arrecherebbe all'attuazione dello strumento urbanistico comunale, le cui previsioni resterebbero stravolte.

E' quindi evidente, che proprio per scongiurare tali conseguenze, il Consiglio Comunale, allorchè ha approvato il testo della convenzione con deliberazione n. 29/2007, ha ritenuto di stabilire, a monte, che nell'ipotesi di fallimento del cessionario la cessione dovesse ritenersi risolta con accessione degli alloggi alla proprietà comunale.

6. Risulta altresì evidente che tale decisione, involgendo valutazioni complesse di natura programmatica e comunque atti di disposizione del patrimonio immobiliare, sia di competenza del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 42 T.U.E.L., e non possa essere rimessa alle singole valutazioni del caso concreto da parte della dirigenza o, come avvenuto nel caso in esame, della Giunta.

Coerentemente, dunque, l'art. 16 della Convenzione, in caso di fallimento del cessionario, lascia al responsabile del servizio urbanistica solo il compito di pronunciare la decadenza della cessione, ovvero la mera facoltà, non già di affermare una diversa (e contraria) volontà rispetto a quella preventivamente manifestata dall'organo consiliare, ma di dare esecuzione all'indirizzo generale del Consiglio sulle modalità di esecuzione del Programma di edilizia economica e popolare nell'ipotesi particolare della decadenza.

7. Deve, pertanto, ritenersi che la decadenza e l'estinzione del diritto concesso siano configurate dalla Convenzione come effetto automatico da ricollegarsi al verificarsi del fallimento del cessionario e che quindi la pronuncia del responsabile del settore urbanistica invocata dal ricorrente abbia portata meramente ricognitiva e dichiarativa del verificarsi di tale presupposto della decadenza indicato in Convenzione.

8. Pertanto, il relativo provvedimento è da considerarsi atto dovuto e vincolato per l'amministrazione.

9. Sulla base di tali considerazioni deve pertanto essere accolta la domanda di annullamento della delibera di Giunta impugnata, in quanto adottata, da un organo incompetente, in violazione delle previsioni e degli effetti della Convenzione ed in palese contraddizione con la volontà manifestata dal Consiglio Comunale con la delibera di approvazione del testo della Convenzione.

10. Inoltre, poiché, come già detto la declaratoria di decadenza dalla cessione costituisce un atto vincolato, la cui adozione è stata negata da parte dell'amministrazione con la delibera impugnata, sussistono tutti i presupposti stabiliti dall'art. 34 lett. c) c.p.a. per la condanna dell'amministrazione al rilascio della declaratoria di decadenza in questione, che dovrà avere effetto dalla data di dichiarazione di Fallimento della Cooperativa Azzurra soc. coop. a r.l. .

11. Inoltre, il Comune dovrà provvedere a tutti gli adempimenti conseguenti alla retrocessione della proprietà, a cominciare dalla corresponsione della "somma da restituire" al cessionario.

L'importo di tale somma può essere determinato, come richiesto dal ricorrente, sulla base della perizia di stima già completata, nei sensi

delineati dalla Convenzione e nel contraddittorio delle parti, il 15 dicembre 2011, essendo superflua la ripetizione di tale valutazione. D'altra parte, se il valore del bene in oggetto fosse nel frattempo diminuito, al ricorrente - anche per quanto in seguito si dirà - spetterebbe comunque il risarcimento del danno per tale perdita di valore.

12. Dunque, poiché il valore del compendio immobiliare in oggetto è stato stimato in € 505.000,00, detratto l'importo del debito residuo con l'istituto di credito, pari ad € 314.835,14, si ottiene la "somma da restituire" di € 190.165,86. Ai sensi dell'art. 16 della Convenzione, su tale somma il Comune ha diritto di trattenere il 20%. L'importo che il Fallimento ha diritto a ricevere dal Comune è quindi pari ad € 152.132,69. Spetta inoltre la maggiorazione dell'IVA, come pure legittimamente chiesto nel presente giudizio, trattandosi di un' imposta dovuta per legge e non di un "onere" connesso alla decadenza come invece sostenuto dalla difesa del Comune.

Su tale somma spettano inoltre gli interessi legali dalla presente domanda giudiziale al saldo.

13. Venendo alle domande di risarcimento del danno, non vi può essere alcun dubbio in ordine all'esistenza della colpevolezza dell'amministrazione, avendo essa ingiustificatamente ritardato il compimento di atti totalmente vincolati, una volta verificatosi, in data 15 luglio 2010, il presupposto della decadenza della cessione, la quale, previa declaratoria in tal senso, avrebbe dovuto comportare l'automatico trasferimento del compendio immobiliare alla proprietà comunale.

13.1. Risulta anche comprovato, sotto il profilo del danno, che il Fallimento ha dovuto e dovrà corrispondere all'istituto di credito, fino all'adozione della pronuncia di decadenza, gli interessi passivi sul mutuo.

Tale spesa, invece, sarebbe dovuta gravare sul Comune sin dal momento della pronuncia di decadenza della cessione, intervenuta la quale, ai sensi della Convenzione, il primo avrebbe avuto l'obbligo di subentrare nel mutuo contratto dal cessionario.

Per cui il Comune di Spresiano dovrà risarcire al Fallimento il valore degli interessi passivi pagati in favore della Cassa Centrale Banca – Credito Cooperativo del Nord est, a partire dal 15 luglio 2010 fino al subentro del Comune nel contratto di mutuo, oltre gli interessi legali dai singoli pagamenti al saldo, e ciò sulla base del conteggio operato dall'istituto di credito che il Fallimento avrà cura di consegnare al Comune.

13.2. Il Fallimento ha inoltre dovuto nel frattempo affrontare le spese per ICI/IMU collegate alla titolarità dell'immobile, spese documentate (fuori dai termini processuali, ma si tratta di documenti nella disponibilità del Comune e comunque acquisibili *ex officio*) e quantificate in € 15.919,00, che devono essere anch'esse rimborsate come richiesto dal ricorrente, con l'aggiunta degli interessi legali a partire dai singoli pagamenti al saldo (trattandosi di debito di valore).

13.3. Non possono invece essere risarcite le spese per l'accatastamento, trattandosi di spesa necessaria ai fini del trasferimento dell'immobile e dunque da porsi a carico del soggetto decaduto, sul quale gravano tutti gli oneri ai sensi dell'art. 16 della Convenzione; né le spese per

l'assistenza legale nella fase stragiudiziale, trattandosi di una spesa legata ad una scelta discrezionale del Fallimento e dunque non necessaria.

14. In conclusione, il ricorso deve essere accolto in parte, nei limiti sopra indicati.

15. Le spese di lite seguono la soccombenza del Comune e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e per l'effetto:

- annulla la delibera della Giunta Comunale impugnata;
- condanna il Comune di Spresiano a provvedere alla declaratoria di decadenza dalla cessione dell'immobile oggetto della Convenzione del 22 dicembre 2008 con effetto dalla data di dichiarazione di Fallimento della Cooperativa Azzurra soc. coop. a r.l.;
- condanna il Comune di Spresiano a pagare al Fallimento l'importo di € 152.132,69, oltre IVA, oltre interessi legali dalla presente domanda giudiziale al saldo;
- condanna il Comune di Spresiano a rimborsare al Fallimento il valore degli interessi passivi pagati all'istituto di credito, a partire dal 15 luglio 2010 fino al subentro del Comune nel contratto di mutuo, oltre gli interessi legali dai singoli pagamenti al saldo, e ciò sulla base del conteggio operato dall'istituto di credito che il Fallimento avrà cura di consegnare al Comune;

- condanna il Comune di Spresiano a rimborsare al Fallimento la somma di € 15.919,00 a titolo di spese per ICI/IMU, oltre interessi legali a partire dai singoli pagamenti al saldo;

- condanna il Comune di Spresiano a rimborsare al Fallimento le spese di lite che si liquidano in complessivi € 5.000,00, oltre oneri accessori.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)