IL DIRITTO AMMINISTRATIVO
Rivista giuridica

NOTA A TAR PUGLIA - BARI, SECONDA SEZIONE
SENTENZA 14 gennaio 2019, n. 53

Di VALENTINA CAPPANNELLA

Piano di alienazione di terreni pubblici e corretta quantificazione delle somme dovute dal richiedente

La vicenda esaminata dal TAR Puglia nella decisione oggetto della presente nota si inserisce nell'ambito di un piano di alienazione e valorizzazione immobiliare adottato dal Comune delle Isole Tremiti per porre fine ad una serie di occupazioni (di fatto e/o a canone) di porzioni di territorio pubblico, verificatesi nel corso di decenni, in ragione di un radicato costume di tolleranza e antichi usi locali.

Lo studio della parte in diritto di tale sentenza presuppone di esaminare la fattispecie concreta, nonché la serie di atti e provvedimenti adottati dalla p.a., che si sono succeduti negli anni.

La fattispecie concreta e il provvedimento impugnato

Con una serie di delibere consiliari adottate dall'anno 1998 fino al 2017 il Comune delle Isole Tremiti si è dotato di una disciplina regolamentare e di un piano di alienazione e valorizzazione immobiliare finalizzato, come detto, ad alienare ai privati richiedenti, in possesso di determinati requisiti, terreni pubblici occupati da tempo, per lo più *sine titulo*.

In particolare, con delibera consiliare n. 11 del 22 marzo 2013 è stato adottato un particolare regolamento per l'alienazione dei beni suddetti e con successiva delibera consiliare n. 20 del 21 giugno 2013 sono stati determinati i prezzi di base.

Con istanza presentata il 15 marzo 2013, il sig. Luca Giorgetta ha chiesto al Comune di poter subentrare nella domanda presentata dal proprio *dante causa* alcuni anni prima, unitamente al versamento di un anticipo sul prezzo, al fine di poter acquistare un bene immobile pubblico adiacente al proprio bene.

Il Comune ne prendeva atto e, con successive determinazioni dell'ufficio tecnico adottate nel

2014, è stato determinato il prezzo finale di vendita e la somma da versare a saldo.

Ai sensi del citato regolamento di cui alla delibera n. 11/2013 – da applicarsi alla vendita in questione – la cessione del diritto di proprietà è condizionata al pagamento del prezzo di vendita, oltre al versamento di una somma *una tantum* corrispondente alle ultime cinque annualità di canone, da effettuarsi prima della stipula della compravendita.

Tale disposizione, però, è rimasta inottemperata da parte del sig. Giorgetta, il quale non ha provveduto al suddetto pagamento, impedendo così il perfezionamento del contratto.

Successivamente, è intervenuta la deliberazione del Commissario straordinario n. 19 del 22 aprile 2017, la quale ha inteso, tra l'altro, provvedere a regolarizzare le domande già istruite e non perfezionate. Con norma transitoria di cui all'art. 16 della citata delibera, infatti, è stata prevista la possibilità di richiedere *ex novo* l'acquisto del bene, seppur a valori aggiornati, con l'aggiunta, oltreché delle annualità per l'occupazione non prescritte (con rivalutazione ed interessi), di ulteriori quindici annualità di occupazione.

A tale previsione ha fatto seguito la nota dell'11 maggio 2017, con la quale il sig. Giorgetta ha confermato la volontà di procedere all'acquisto del terreno pubblico pertinenziale alla sua proprietà secondo i nuovi criteri.

Così **con determina n. 205 del 27 ottobre 2017 il responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale ha determinato il prezzo di vendita**.

Tale determina è stata impugnata dal Giorgetta, il quale ha lamentato la **sproporzione delle somme richieste**, che sarebbero state quantificate in violazione della disciplina adottata dallo stesso comune o, comunque, determinate in maniera irragionevole.

La parte in diritto: le ragioni per l'accoglimento (parziale) del ricorso.

Il ricorso proposto dal sig. Giorgetta avverso la citata determina comunale è affidato a tre motivi, di cui, come vedremo, solo alcuni hanno trovato accoglimento da parte del TAR adito.

Con il **primo motivo** il ricorrente ha sostenuto che la compravendita originaria del 2014 fosse da ritenersi già conclusa e che, quindi, non si era verificata alcuna decadenza dello stesso dalla quantificazione del prezzo di vendita effettuata dall'Amministrazione nel 2014 (più favorevole rispetto a quella rideterminata nel 2017 in virtù della nuova disciplina). A parere del ricorrente,

infatti, la mancata stipula del contratto formale di vendita sarebbe stata addebitabile ad inerzia del Comune e non a propria responsabilità.

Secondo il Tar "*le condizioni di alienazione previste dai deliberati del Comune erano chiari*" e, in particolare, non può esservi dubbio alcuno circa il fatto che il versamento integrale della somma dovuta dovesse avvenire prima della stipula o che, comunque, la quantificazione effettuata dovesse essere accettata espressamente dall'acquirente. Come è dato leggere nella sentenza in esame, infatti, "*in realtà, l'Amministrazione comunale, con i propri deliberati e con la determinazione del prezzo, ha perfezionato solo una proposta di vendita (che può essere revocata), alla quale non è però seguito alcun riscontro documentato dall'istante*" (v. pag. 2 della sentenza).

Nel caso di specie, il ricorrente, non solo non ha mai ottemperato al pagamento del prezzo inizialmente stabilito dal Comune, ma non lo ha mai in alcun modo accettato né contestato, nonostante il sollecito di pagamento ricevuto dalla p.a..

Il Tar Puglia respinge, pertanto, il primo motivo di ricorso in ragione del fatto che "*non può in realtà ritenersi concluso alcun contratto di vendita (né comunque alcuno scambio di consensi), in quanto è carente la forma scritta prevista a pena di nullità (c.d. forma scritta ad substantiam), come si evince dalle disposizioni, di cui agli artt. 16 e 17 del r.d. del 18 novembre 1923 n. 2440, espressive di un principio generale in materia di contratti con l'amministrazione pubblica e come statuito dalla giurisprudenza costante (….). Ergo, il sig. Giorgetta è decaduto da quell'iniziale quantificazione risalente all'anno 2014, che peraltro non poteva rimanere ferma per anni per poi essere indi accettata ad libitum dal potenziale acquirente. E difatti deve ritenersi che il Comune l'abbia poi revocata (art. 1328 c.c.) procedendo, in base alla sopravvenuta normativa regolamentare, ad una nuova quantificazione*" (v. pag. 2-3 della sentenza).

I successivi due motivi di ricorso sono, invece, ritenuti dal TAR meritevoli di accoglimento.

Con il **secondo motivo di ricorso**, il ricorrente lamenta l'erronea applicazione della citata disciplina transitoria di cui all'art. 16 della delibera del Commissario straordinario n. 19/2017, nella parte in cui sono state richieste quindici annualità aggiuntive di occupazione (oltre interessi e rivalutazione) anche a chi – come il ricorrente medesimo – ha occupato il bene pubblico da tempo notevolmente inferiore (nel caso di specie, dall'anno 2013). Nello specifico, il ricorrente

afferma di essere subentrato al proprio *dante causa* solo nella proprietà del bene legittimamente acquisito da questi e null'altro, in quanto la *traditio* ha riguardato la cosa acquisita a titolo particolare e non ha comportato alcuna accessione nel possesso di un bene invero estranea al titolo di acquisto; secondo la tesi del ricorso, l'occupazione di fatto di un suolo pubblico costituisce *ex se* un fatto *contra legem* addebitabile invero a responsabilità personale e, quindi, non disponibile tra le parti e non negoziabile.

Tale motivo di doglianza è ritenuto dal TAR adito meritevole di accoglimento, in ragione del fatto che il Comune, nell'accettare il subentro del sig. Giorgetta nella nuova ridefinizione dell'occupazione, **avrebbe dovuto "*tener in conto dell'occupazione del suolo pubblico solo da questi materializzata***. *Né può dolersi il Comune a posteriori di aver prestato assenso, con apposita delibera, alla novazione soggettiva dell'istante nello speciale procedimento volto all'alienazione di tali beni occupati*" (v. pag. 3 della sentenza).

Con il **terzo motivo di ricorso** il ricorrente impugna la citata norma transitoria di cui all'art. 16 della delibera del Commissario straordinario n. 19/2017, nella parte in cui ha previsto come dovuta, in via generale ed astratta, la rivalutazione monetaria, oltre agli interesse legali, in caso di ritardo nel pagamento del prezzo di alienazione. Secondo il ricorrente tale previsione violerebbe il principio generale di cui all'art. 1224 c.c., il quale prevede, per i debiti di valuta, l'applicazione della rivalutazione monetaria delle somme da corrispondersi **solo in favore del creditore che dimostri di aver subito un danno maggiore**.

Secondo il TAR Puglia, "*trattandosi di un principio valido per tutte le obbligazioni, anche se scaturenti dalla determinazione di atti amministrativi, il ritardo nel pagamento di un debito di valuta, qual è appunto la corresponsione di un prezzo, può essere indicizzato agli interessi legali sulla somma dovuta, **salvo che il creditore deduca e provi fattivamente di aver subito un concreto maggior danno** (Cons. St., sez. VI, 12 ottobre 2012 n. 5271). Dunque, **la svalutazione monetaria giammai può essere attribuita automaticamente o essere prevista in via generale ed astratta***" (v. pag. 3 della sentenza in esame).

Di qui l'accoglimento anche del terzo motivo di ricorso.

Concludendo, la decisione in esame ha accolto il ricorso, seppur limitatamente ai motivi secondo e terzo sopra esaminati, affermando il dovere dell'Amministrazione comunale di "*procedere ad una **nuova valutazione e ponderata quantificazione, scevra dai vizi** come sopra ritenuti".*

L'Amministrazione comunale, pertanto, nella richiesta di canoni arretrati, dovrà tener conto dell'occupazione di suolo pubblico effettivamente materializzata dall'acquirente; su tale somma potranno essere calcolati gli interessi legali, ma, in linea di principio, non potrà essere applicata la rivalutazione monetaria, a meno che l'Amministrazione non sia in grado di dimostrare di aver subito un concreto maggior danno.