



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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 168 del 2008, proposto da:
Pietro Gallo, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Pia Castellani, Lorenzo
Panfili, con domicilio eletto presso l'avv. Mauro Bigi in Perugia, via Bonazzi, 35;

contro

Comune di Gubbio in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv.
Claudio Rosimini, con domicilio eletto presso l'avv. Massimo Minciaroni in
Perugia, via Palermo, 106;

nei confronti di

Comune di Gubbio-Ufficio del Dirigente Lavori Pubblici;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della determinazione dirigenziale 30.1.08 n. 73 e atti connessi (mancata
aggiudicazione definitiva del lotto n. 7 proprieta' comunale venduta per asta
pubblica).

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Gubbio in persona del Sindaco pro tempore;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2009 il Pres. Pier Giorgio Lignani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La presente controversia trae origine dalla procedura di alienazione di alcuni beni immobili, avviata dal Comune di Gubbio con apposito bando.

Fra i beni messi in vendita vi era anche l'immobile segnato al catasto al foglio 126, particella 106, e cioè un terreno di poco meno di 1000 mq, con sovrastante fabbricato in condizioni di fatiscenza.

La base d'asta era di euro 20.000. L'offerta dell'attuale ricorrente (l'unica pervenuta) è stata di euro 35.000.

Tuttavia, con gli atti impugnati il Comune ha deciso di non dare corso all'aggiudicazione ed al contratto, ed ha annullato (o revocato) il bando di vendita, limitatamente all'immobile in questione.

2. L'interessato ricorre contro le nuove determinazioni del Comune, a tutela della propria aspettativa legittima a stipulare il contratto e a conseguire la proprietà dell'immobile.

Il Comune resiste al ricorso.

3. Si deve preliminarmente prendere in esame l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, sollevata dalla difesa del Comune con riferimento alla mancata notifica ad un (supposto) controinteressato. Quest'ultimo sarebbe da identificare nel soggetto che tiene in affitto dal Comune l'immobile posto in vendita.

Il Collegio osserva che l'affittuario non ha, nella fattispecie, la posizione di controinteressato né in senso sostanziale né in senso formale.

Va premesso che si tratta di un mero affitto di cosa immobile, vale a dire non di uno di quei rapporti soggetti a disciplina speciale, quali l'affitto a coltivatore diretto ovvero l'affitto agrario, o quello della casa di abitazione o, ancora, di un locale a scopo commerciale. E' dunque escluso, per esempio, che l'affittuario abbia un diritto di prelazione nel caso di vendita dell'immobile.

La posizione dell'affittuario, invece, è regolata dall'art. 1599 del codice civile, a norma del quale la vendita dell'immobile locato comporta che il nuovo proprietario subentra di diritto nel contratto ("emptio non tollit locatum"). Ne consegue che l'affittuario non ha titolo né interesse ad opporsi alla vendita, in quanto questa non incide sui suoi diritti. Quand'anche costui ritenesse preferibile avere come controparte contrattuale un soggetto piuttosto che un altro, si tratterebbe di un interesse di mero fatto, non rilevante giuridicamente e non idoneo a conferirgli la qualità di controinteressato in una controversia come la presente.

Sin qui si è visto il problema sotto il profilo sostanziale. A conclusioni analoghe si deve giungere sotto il profilo formale, perché il Comune non ha motivato la revoca del bando con l'intento (legittimo o illegittimo che fosse) di tutelare la posizione dell'affittuario contro quella dell'acquirente.

Concludendo sul punto, l'eccezione d'inammissibilità va respinta.

4. Conviene innanzi tutto verificare, anche d'ufficio, l'ammissibilità del ricorso sotto il profilo dell'esistenza di una posizione giuridicamente tutelata, e sotto il profilo della giurisdizione.

4.1 Il problema si pone perché si potrebbe sostenere che in questa vicenda il Comune di Gubbio abbia agito "uti privatus" e "iure privatorum", offrendo in

vendita beni patrimoniali disponibili (ossia goduti in regime di diritto privato) e facendo ciò unicamente per ragioni convenienza economica.

Da un punto di vista meramente privatistico, si direbbe dunque che il Comune ha esercitato la propria autonomia negoziale offrendo in vendita il bene come previsto dall'art. 1336 cod. civ., e poi l'ha esercitata nuovamente revocando l'offerta. Ci si chiederebbe quindi se l'offerta fosse revocabile o irrevocabile, e si risponderebbe che la revoca era consentita da un'apposita clausola del bando che anzi qualificava come "insindacabile" una eventuale decisione in tal senso. Si concluderebbe dunque per l'infondatezza della pretesa dell'offerente di concludere il contratto, salvo discutere semmai di una (dubbia) ipotesi di azione risarcitoria basata sull'art. 1337 cod. civ. (responsabilità precontrattuale).

4.2. Questo Collegio però ritiene che la fattispecie non si possa inquadrare unicamente negli schemi privatistici. Ed invero il Comune è un ente pubblico che anche quando agisce iure privatorum è tenuto a rispettare i canoni fondamentali dell'azione amministrativa, quali ad esempio l'imparzialità e il "buon andamento" inteso quest'ultimo come il perseguimento dell'obiettivo interesse pubblico. A questi principi generali si aggiungono le norme in materia di contabilità e di procedimento amministrativo, i regolamenti interni e gli atti d'indirizzo dell'ente, e infine la "lex specialis" rappresentata dal bando.

Questo insieme di regole poste su diversi livelli tutela primariamente l'ente pubblico, nel senso che ha la funzione di garantire che ogni scelta sia orientata all'obiettivo interesse pubblico (e non, ad es., a interessi privati confliggenti), ma secondariamente tutela anche le controparti negoziali. Queste ultime acquisiscono aspettative legittime, fondate sulla previsione che l'ente procederà secondo le regole che lo governano. Pertanto, mentre nelle trattative fra privati hanno rilievo solo i diritti soggettivi, e dove non vi è un diritto non vi è tutela, quando una delle parti è la p.a. alla tutela dei diritti soggettivi (azionabile davanti al giudice civile) si

aggiunge quella delle aspettative legittime (azionabile davanti al giudice amministrativo).

La tutela delle aspettative legittime non cancella l'autonomia negoziale dell'ente (incluso lo ius poenitendi, ove previsto dal bando, come in questo caso) ma consiste nel diritto di provocare il sindacato di legittimità da parte del giudice amministrativo. In altre parole, la revoca dell'offerta contrattuale è ammissibile, se prevista dal bando, ma è legittima solo se la relativa decisione è presa nel rispetto delle regole generali e speciali.

Donde la possibilità di impugnare l'atto di revoca dell'offerta, al fine di ottenerne, dandosene il caso l'annullamento: esito non ipotizzabile in una controversia fra privati.

4.3. Non rileva in contrario il fatto che nel bando l'eventuale revoca dell'offerta venga qualificata come "insindacabile".

Anche questa clausola, infatti, va interpretata secondo diritto. Essa sarebbe illegittima se fosse da interpretare nel senso che l'ente vuole attribuirsi la potestà di compiere (anche) atti illegittimi. Pertanto l'aggettivo "insindacabile" va interpretato restrittivamente, ossia come riferito alla insindacabilità del "merito" e non anche come esclusione del sindacato di legittimità.

4.4. Concludendo sul punto, il presente ricorso, basato su motivi di legittimità, è ammissibile e rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.

5. Le censure proposte dal ricorrente riguardano, nel loro insieme, la congruità e la ragionevolezza della motivazione. Conviene pertanto affrontare le varie questioni basandosi sulle motivazioni esternate dal Comune.

5.1. A questo proposito, si nota innanzi tutto che la revoca del bando sarebbe stata verosimilmente legittima, qualora nelle more della procedura fossero sopravvenuti, ad es., nuovi indirizzi di pianificazione territoriale che prevedessero una diversa

destinazione pubblicistica dell'immobile; oppure una nuova e diversa valutazione della convenienza economica della vendita.

Ma il Comune non ha addotto giustificazioni di questo genere. E, in effetti, non ricorre nessuna di queste ipotesi, perché è pacifico che per l'immobile in questione non vi è, allo stato, nessuna previsione di utilizzazione diretta da parte del Comune o di altra destinazione pubblicistica. L'immobile risulta dato in affitto ad un soggetto privato, e a quanto pare il Comune intende mantenere questo rapporto.

Dal punto di vista della convenienza economica, poi, basti considerare che la base d'asta – conforme alla perizia giurata di stima - era di 20.000 euro, che il ricorrente ne offre 35.000, e che (stando ai documenti prodotti) il contratto di affitto in corso prevede un canone annuo di euro 70. Ciò significa che il prezzo offerto dall'attuale ricorrente è pari a 500 annualità dell'affitto, senza contare che quel canone riguarda non solo l'immobile in questione, ma anche taluni appezzamenti contigui .

5.2. La prima motivazione con la quale si è inteso giustificare la revoca del bando è la seguente: il consiglio comunale aveva, bensì deliberato di mettere in vendita l'immobile di cui al foglio 126, particella 106, ma aveva indicato una superficie di mq 5.500, mentre la superficie della particella 106 è di mq 980. Si tratterebbe dunque di un immobile “diverso”.

Questa motivazione non appare congrua.

Va premesso che il bando identifica in modo preciso e non equivoco il bene messo in vendita, e cioè la particella 106, e ne indica anche la superficie esatta (mq 980). Del resto il bene era minuziosamente descritto anche nella “perizia giurata” sulla base della quale è stato compilato il bando ed è stato fissato il prezzo base. Era pertanto escluso ogni rischio di future controversie in merito all'esatta individuazione dell'oggetto.

Peraltro, anche nella delibera del consiglio comunale il bene era esattamente identificato, e corrisponde a quello indicato nel bando, grazie anche al toponimo

“Castellocchio”. Pertanto non si può dire che il bando abbia messo in vendita un bene non contemplato nella delibera del consiglio comunale.

E' vero, semmai, che la delibera consiliare parlava di una superficie di circa 5.500 mq, il che lascia intendere che il consiglio abbia previsto la vendita non solo della particella 106 (la cui estensione è di mq 980) ma anche degli appezzamenti contigui, verosimilmente quelli stessi che sono già compresi nel suddetto contratto d'affitto. Quindi il difetto del bando non consisterebbe nell'aver messo in vendita un bene “diverso” da quello deliberato dal consiglio, ma, al più, nel non aver incluso nella vendita altri beni che invece il consiglio aveva previsto di vendere.

Questa sarebbe stata una buona ragione per revocare il bando (o meglio integrarlo) “prima” dell'esperimento dell'asta, ma non lo era più una volta che si era acquisita l'offerta dell'attuale ricorrente e quest'ultimo aveva maturato la legittima aspettativa a concludere il contratto. Infatti il compito del consiglio comunale è quello di individuare, con un atto d'indirizzo, i beni da porre in vendita, ma la scelta dei modi, dei tempi, del prezzo, etc., appartiene agli organi di gestione.

Pertanto la discrepanza fra il bando e l'atto d'indirizzo non si configura come un vizio di legittimità e avrebbe potuto giustificare la revoca del bando solo qualora si fosse dimostrato, in concreto, che mettendo in vendita l'intero compendio pari a circa 5.500 mq si sarebbe potuto realizzare un ricavo sensibilmente maggiore di quello ottenibile mediante la vendita separata delle due porzioni. Ipotesi, peraltro, assai dubbia, se non altro perché l'attuale ricorrente ha offerto, per la sola particella 106, un rialzo del 75% sulla base d'asta (il che semmai lascerebbe intendere che quest'ultima era stata sottovalutata; ma questo è un problema estraneo alla controversia).

5.3. La seconda motivazione con la quale si è inteso giustificare la revoca del bando è il fatto che nel bando stesso si era mancato di menzionare che il bene era gravato di un contratto d'affitto.

Ad avviso del Collegio neppure questa era una ragione sufficiente per revocare il bando una volta acquisita l'offerta e individuato il contraente.

Si è visto sopra che quella omissione non pregiudicava in alcun modo i diritti dell'affittuario, comunque protetti dall'art. 1599 cod. civ.. Non pregiudicava neppure i diritti del Comune. Il pregiudizio, semmai, era per l'acquirente, e questi avrebbe potuto chiedere di revocare l'offerta denunciando di essere stato male informato sulla situazione giuridica del bene. Ma in concreto l'interessato non ha mosso alcuna contestazione, anzi dichiara di essere sempre stato a conoscenza di quel rapporto d'affitto, e che così fosse era ben noto al Comune, a motivo di precedenti atti negoziali inter partes dei quali è stata data ampia dimostrazione anche nel presente giudizio.

La motivazione in esame appare dunque meramente pretestuosa.

6. In conclusione, il ricorso va accolto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale accoglie il ricorso. Condanna il Comune di Gubbio al pagamento delle spese legali in favore del ricorrente, liquidandole in euro 1.500 oltre agli accessori di legge (incluso fra questi il rimborso del contributo unificato) e alle spese successive che occorrano.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente, Estensore

Annibale Ferrari, Consigliere

Carlo Luigi Cardoni, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/12/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO