

N. 00681/2009 REG.SEN.  
N. 00767/2008 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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 767 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Lorenzo Aldegheri, D'Ambrosio Bianca, Ansaldo Maria Rosa, Avonto Armando, e Martinotti Caterina, Berrone Mario, e Polello Fiorenza, Borio Giampiero, Doria Elena Caterina, e Raiteri Alberto, Gandin Pietro, e Umiltà Laura, Gozzini Gianni, e Merlo Cinzia, Lazzarini Roberta, Sandiano Chiara, assegantari del Lotto 3 via Gabrielli 1-27 (ex Cooperativa Roma), Arobbio Francesco, e Usai Carmine, Batetta Giampiero, e Paganini Anna, Bertolè Giuseppe, e Molachino Luigia, De Filippis Willi, Lacerenza Vito Antonio, e Ganesini Rita, Maffi Domenico, Manfrin Luigi, e Vitale Giuseppina, Marsala Loredana, Merlo Pier Paolo, Merlo Stefania, Romani Luca, Zunino Barbara, assegnatari del Lotto 2 via Magnaghi 3-9 (ex Cooperativa Roma); Bison Egidio, e Zerbetto Teresa, Candiani Renato, e Godino Luciana, Caprioglio Enrico, e Carbone Cinzia, Castelli Claudio, e Mortara Gabriella, Curato Gabriella, Luparia Ugo, e Luparia Maria Maddalena, Matranga Cosimo, e Cappa Cinzia Maria, Oglietti Paolo, e Bignazzi Alessandra, Rodella Rita, Zanellati Elena, Zanellati Giorgio, e Maestri Luigina, assegnatari del Lotto 6 via Gabotto 46-68 (ex Cooperativa Sonia), Accatino Tiziana, Colombi Giovanni, e Lucchese Cinzia, Dainotti Francesco, Demarchis Luigi, e Caruso Raffaella, Imarisio Pier Paolo, Merlo Elvo, Pedriali Santina, Provera Pier Paolo, Richetti Massimo e Richetti Cristina, Sigaudò Daniela, Sigaudò Mario, Zavattaro Riccardo, e Pasotti Paola, assegnatari del Lotto 1 via Magnaghi 13-19 (ex Cooperativa Sonia), Aguiari Marino, e Rorato Anna Maria, Aiello Paolo, Bosco Roberto, e Negri Gianfranca, Curatella Vincenzo, e Balducci Anna, Curatella Vincenzo, e Curatella Giacinta, e Curatella Maria, Dallì Cardillo Calogero, e Todaro Francesca, Favaro Rosemma, e Speranza Massimiliano, Imperato Domenico, Marcigliano Francesco e Napolitano Giuseppa, Marmonti Stefano, Polato Mara.

Servente Margherita, Assegnatari del Lotto 5<sup>1</sup> via Gabotto 18-44 (ex Cooperativa Vigili del Fuoco),  
 Accattino Pier Paolo e quale suo promissario acquirente Berrone Emanuele,  
 Accornero Francesco e Biancorosso Maria, Cardaci Mirella, Morbello Pier Luigi,  
 Pierro Vincenzo e Maggiorotti Paola, Romagnoli Stefano e D'Eramo Cristina,  
 assegnatari del Lotto 4 via Gabotto 12-16 (ex Cooperativa Carlo Levi), tutti  
 rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Ranaboldo, con domicilio eletto presso  
 l'avv. Riccardo Ludogoroff in Torino, corso Montevecchio, 50;

***contro***

Comune di Casale Monferrato, in persona del Sindaco pro tempore,  
 rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Dagna e Giorgio Santilli, con domicilio  
 eletto presso l'avv. Giorgio Santilli in Torino, via Paolo Sacchi, 44;

***per l'annullamento***

del provvedimento disponente il recupero di euro 1000.000,00 a dedurre quanto  
 versato nel 1991 con saldo di euro 828.763,55 a titolo di "somme dovute a  
 conguaglio rispetto a quanto versato al momento dell'assegnazione del terreno  
 in diritto di superficie" a carico degli assegnatari dell'Area P.E.E.P. denominata  
 "Rotondino" in Casale Monferrato, comunicato con lettere in data 7-16-19-22  
 aprile 2008 a firma del dirigente n. 584 del 15 maggio 2008 avente ad oggetto  
 "determinazione a ripartizione importi dovuti dalle cooperative e aventi causa a  
 titolo di conguaglio per area denominata Rotondino a seguito di acquisto  
 dall'ASL 21", nonché di ogni altro atto preordinato, consequenziale e comunque  
 collegato ai provvedimenti di cui si chiede l'annullamento, con particolare  
 riferimento alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 60 del 12 dicembre  
 2007, non comunicata,

nonché in subordine per l'accertamento della non debenza da parte dei  
 ricorrenti delle somme anzidette di euro 828.763,55 previe misure cautelari  
 inibitorie del recupero coattivo..

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Casale Monferrato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26/02/2009 il Primo Referendario  
 dott. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti e uditi per le parti i difensori come  
 specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

Con il ricorso in oggetto, parte ricorrente espone che gli istanti sono assegnatari delle abitazioni dell'Area P.E.E.P. denominata "Rotondino" in Casale Monferrato.

Tali abitazioni furono costruite agli inizi degli anni '90 con intervento di edilizia residenziale pubblica ex deliberazione C. C. 20 dicembre 1990, n. 240 del Comune di Casale Monferrato che aveva localizzato nel PEEP suddetto l'intervento stesso.

L'intervento fu suddiviso nei lotti 1-2-3-4-5-6 assegnati alle Cooperative Roma (lotti 2-3), Sonia (1-6), Vigili del Fuoco (5) e Carlo Levi (4) e le convenzioni furono stipulate nel 1991-92 con il versamento a titolo di quota del prezzo corrispondente al costo area di lire 30.000 al mq. (euro 15,49), salvo eventuale conguaglio.

Nel 2008, con il provvedimento in epigrafe indicato, l'Amministrazione comunale ha richiesto ai ricorrenti il conguaglio di euro 828.763,55, pari a circa euro 90,00 al mq.

Secondo parte ricorrente, il provvedimento in epigrafe indicato sarebbe illegittimo, per i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 35 della L. 22 ottobre 1971, n. 865. Eccesso di potere per illogicità e mancanza di presupposti e travisamento dei fatti. Ciò in quanto alla stipula delle suddette convenzioni fu versata la quota di prezzo corrispondente al costo area, salvo eventuale conguaglio, una volta intervenuta la stima UTE. Senza rinuncia all'eccezione di prescrizione, viene rilevato che l'Amministrazione non attualizza l'importo di euro 15,49 al mq. e considera un prezzo corrispondente non al diritto di superficie, ma alla piena proprietà.

2. Eccesso di potere per illogicità, mancanza di presupposti e travisamento dei fatti, poiché il prezzo delle aree era da determinarsi alla stregua dell'art. 3, comma 61, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

Con il terzo motivo venivano dedotti argomenti in punto tutela cautelare.

Poiché all'udienza di camera di consiglio del 12 giugno 2008 l'Amministrazione si è costituita depositando documenti ed in particolare, sub 7, la valutazione UTE 31.12.1994, i ricorrenti hanno presentato i seguenti motivi aggiunti:

4. Eccesso di potere per illogicità, mancanza di presupposti e travisamento dei fatti. Ciò in quanto nel tentativo di integrare la motivazione degli atti impugnati, l'Amministrazione avrebbe posto la valutazione UTE 31.12.1994 quale legittimo titolo della pretesa di conguaglio, escludendo la sussistenza di un qualsiasi atto

illecito, ma una tale motivazione si scontrerebbe con i fatti, secondo quanto affermato nella deliberazione comunale C.C. 60 del 12.12.2007.

5. Eccesso di potere per illogicità, mancanza di presupposti e travisamento dei fatti. Ciò in quanto con il deposito della valutazione UTE emergerebbero due elementi che non rendono comprensibile il conguaglio per l'estensione delle aree residenziali per mq. 26.580, e la presenza di altre aree per mq. 2.410 e per la valutazione delle aree residenziali anzidette pari a lire 74.100 al mq.

6. Eccesso di potere per illogicità, mancanza di presupposti e travisamento dei fatti. Ciò in quanto altra integrazione della motivazione degli atti impugnati risiederebbe nella tesi secondo cui il conguaglio deriverebbe dal fatto che tanto all'atto della determinazione del prezzo quanto oggi l'indennità di esproprio per l'acquisizione delle aree è commisurata al valore venale.

7. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, mancanza di presupposti e travisamento dei fatti. Ciò in quanto il conguaglio risulterebbe ampiamente eccedente alla normale alea, dato che il suo ammontare è pari a circa 4 volte l'acconto pur a valori ponderati.

Si costituiva l'Amministrazione intimata chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2009 il ricorso veniva posto in decisione.

## DIRITTO

Il Collegio deve premettere, per inquadrare la vicenda storicamente, che l'USL, con la riforma di cui alla l. 23 dicembre 1978, n. 833 ottenne l'attribuzione delle funzioni sanitarie, ma non la titolarità dei relativi beni, in quanto esse, prive di personalità giuridica, non potevano esserne titolari; pertanto, la titolarità patrimoniale fu attribuita ai Comuni competenti per territorio, con vincolo di destinazione alle USL stesse.

In attuazione di tali norme, con DGR 4.2.1980, n. 10531 i terreni in Casale M.to, località Rotondino, di mq. 28.990 sono stati trasferiti dall'Ospedale S. Spirito al Comune, con vincolo di destinazione sanitaria.

Gli odierni ricorrenti sono assegnatari delle abitazioni dell'Area P.E.E.P. denominata "Rotondino" in Casale Monferrato, costruite agli inizi degli anni '90 con intervento di edilizia residenziale pubblica ex deliberazione C. C. 20 dicembre 1990, n. 240 del Comune di Casale Monferrato che aveva localizzato nel PEEP suddetto l'intervento stesso.

L'intervento fu suddiviso nei lotti 1-2-3-4-5-6 assegnati alle Cooperative Roma (lotti 2-3), Sonia (1-6), Vigili del Fuoco (5) e Carlo Levi (4) e le convenzioni furono stipulate nel 1991-92 con il versamento a titolo di quota del prezzo corrispondente al costo area di lire 30.000 al mq. (euro 15,49), salvo eventuale conguaglio.

Con provvedimento 31.12.1994 n. 3859/1660/94 (doc. 7 resistente) l'UTE ha individuato il valore dei terreni in totali £ 2.207.524.500 (€ 1.140.091,36), pari a £ 74.100/mq per l'area classificata dal PRG Cr3 (edilizia residenziale, mq. 26.580); £ 67.500/mq per l'area Cpr1 (produttiva, mq. 130); £ 17.100/mq per l'area a strada e servizi.

L'USL aveva chiesto al Comune il pagamento di tale importo, anche in relazione a complesse vicende che hanno coinvolto le due Amministrazioni, e si è infine pervenuti alla definizione nel 2007 di un importo di € 1.000.000 versato dal Comune all'ASL (doc. 9 resistente, deliberazione CC 60/2007).

Il Comune ha chiesto alle Cooperative ed agli assegnatari il pagamento del conguaglio, interrompendo i termini di prescrizione (docc. 10-13 resistente, racc. r.r. alle Cooperative; docc. 14-15 racc. r.r. a due assegnatari).

Con tali atti è stato chiesto agli assegnatari il pagamento del conguaglio fino all'importo complessivo di € 1.000.000, dedotto quanto già versato e, dunque, € 828.763,55 (doc. 16 resistente, determina 584/2008).

Parte resistente sostiene che le quattro convenzioni, all'art. 5, prevedono il pagamento da parte delle Cooperative del costo dell'area in £ 30.000/mq., oltre IVA, quale rimborso determinato in via provvisoria delle somme corrisposte dal Comune all'USL a titolo di indennità per la sottrazione dei beni al vincolo di destinazione sanitaria.

La norma convenzionale richiama espressamente, sul punto, in effetti, l'art. 29 l.r. 20/82, che concerne i beni trasferiti ai Comuni con vincolo di destinazione, e dispone che il vincolo permane in caso di trasformazione patrimoniale ed anche sul ricavato in caso di alienazione.

L'art. 15 u.c. della L.R. 9/83, sui beni già di pertinenza di enti operanti in materia sanitaria, ha disposto che, in caso di svincolo con acquisizione della piena disponibilità dei beni da parte del Comune, quest'ultimo avrebbe messo a disposizione dell'USL il valore riconosciuto dall'UTE.

In conformità a queste disposizioni le convenzioni, sempre all'art. 5, hanno dunque stabilito che "verificandosi in sede di determinazione definitiva del valore dell'area da parte dell'UTE un maggior costo rispetto a quello versato dal concessionario, il Comune provvederà al recupero della differenza" direttamente verso il Concessionario o, in assenza, verso gli assegnatari degli alloggi.

Pertanto, in base alle convenzioni stipulate, gli attuatori, ed i soci subentrati, avrebbero dovuto corrispondere il 31.12.1994, data in cui è intervenuta la valutazione definitiva dell'UTE, il conguaglio fino alla copertura del complessivo importo determinato.

Secondo parte resistente, le ulteriori vicende che hanno inciso sulla determinazione concordata avrebbero, dunque, semmai avvantaggiato i

ricorrenti, e per questo profilo il ricorso sarebbe anche inammissibile per carenza di interesse.

Né interesserebbero i criteri in base ai quali l'attuale importo della transazione, di € 1.000.000, è stato concordato, comunque con oggetto e finalità ulteriori rispetto alla mera stima dei terreni di cui alle quattro convenzioni, poiché interessa solo ai ricorrenti che quanto richiesto non sia superiore a quanto dovuto secondo la convenzione stipulata, pari all'importo che l'UTE ha determinato nel 1994.

Le stime successive infatti, elaborate da diverso soggetto, per diverse finalità e in considerazione di vicende successive attinenti alle proprietà, neppure sarebbero rilevanti. Lo stesso UTE nella motivazione della valutazione resa nel dicembre 1994 afferma esplicitamente, come già riportato, che la stessa è stata effettuata secondo valori di mercato. Ovviamente non potrebbe fare alcun cenno ad un ipotetico criterio risarcitorio in quanto all'epoca (1994) il contenzioso era ben lontano dall'essere iniziato (maggio 1999), né può parte ricorrente apoditticamente affermare che la valutazione UTE era sbagliata.

Ritiene il Collegio che il ricorso sia da accogliere con esclusivo riferimento al punto rubricato come motivo n. 4, relativo all'eccesso di potere per illogicità, mancanza di presupposti e travisamento dei fatti. Ciò in quanto nel tentativo di integrare la motivazione degli atti impugnati, l'Amministrazione, infatti, alla luce dei chiarimenti, di cui all'udienza del 26 febbraio 2009, che ha illustrato le ragioni per cui il costo finale a conguaglio sia stato calcolato con riferimento non soltanto alle aree assegnate esclusivamente ai ricorrenti, ma a tutta l'area dalla quale è stata ricavata per intero la cubatura di cui hanno usufruito i ricorrenti, risulta aver fatto applicazione integrale dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (in Gazz. Uff., 30 ottobre, n. 276), dedicata ai programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

Pertanto, secondo l'Amministrazione alla stregua del parametro normativo, la convenzione prevedeva che il corrispettivo della concessione fosse conteggiato in misura pari al costo di acquisizione delle aree, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione, se già realizzate.

Tuttavia, come ha stabilito la giurisprudenza amministrativa, il Comune non può addebitare "pro quota" agli assegnatari dei lotti, ad integrazione del prezzo di cessione comprendente il costo di acquisizione delle aree, le somme che sia stato condannato a risarcire per illegittima occupazione delle aree stesse (nel caso di specie erano somme dovute a seguito di sentenze che avevano sanzionato il ritardo dell'amministrazione nel concludere la procedura espropriativa dei suoli compresi nel p.i.p.) (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 2 dicembre 2004, n. 5662).

In sostanza, il principio che si ricava è che laddove l'acquisizione delle aree da

destinare alla realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare avvenga non già attraverso le procedure espropriative di legge, bensì come effetto di un fatto illecito che, da un lato, determina l'acquisto della proprietà del suolo alla mano pubblica e, dall'altro, fa sorgere nei proprietari delle aree il diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà ai sensi dell'art. 2043 c.c., il principio dell'integrale copertura dei costi sostenuti per l'acquisto viene meno, atteso che si è fuori dalla lettera e dalla "ratio" dell'art. 35 l. n. 865 del 1971, non potendosi far ricadere sui concessionari delle aree e loro aventi causa i maggiori costi determinatisi in forza di una acquisizione delle aree realizzate attraverso un fatto civilisticamente illecito, quale l'occupazione acquisitiva (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 27 febbraio 2004, n. 776).

Nel caso di specie, il costo per l'acquisizione dell'area non deriva da una ordinaria procedura espropriativa, bensì da una complessa vicenda che ha coinvolto il Comune e l'ente sanitario originariamente proprietaria dell'area (rectius: il soppresso Ente Ospedaliero S. Spirito), vicenda nella quale l'Asl imputava al Comune medesimo uno specifico illecito, ex art. 2043 c.c., rappresentato dalla violazione del vincolo di destinazione sanitaria delle aree a favore dell'USL n. 76 di Casale Monferrato.

Per risolvere tale vertenza, che ha novato l'originaria obbligazione risarcitoria da illecito è stata conclusa tra Comune e Asl atto di transazione oggetto della deliberazione comunale di approvazione n. 60 del 12.12.2007.

Anche la transazione approvata, testualmente afferma che "il Tribunale eventualmente adito potrebbe ritenere l'azione della controparte di tipo risarcitorio e il Comune essere condannato a corrispondere una somma pari al valore venale del bene" (pag. 3 della delibera citata).

Di conseguenza, nel caso in esame, l'acquisizione delle aree è avvenuta non già attraverso una procedura espropriativa di legge, il che è pacifico e neppure contestato, né attraverso un atto privatistico di contenuto ed effetti analoghi (ad es., una compravendita), bensì come effetto di un fatto illecito, seppure oggetto di una transazione e non di una condanna giudiziale; transazione che, da un lato, ha determinato l'acquisto della proprietà del suolo alla mano pubblica e, dall'altro, ha comportato il pagamento di una determinata somma di denaro (1 milione di euro), per evitare la lite tra le parti in merito al preteso diritto risarcitorio dell'ASL ai sensi dell'art. 2043 c.c..

Pertanto, in questo caso, il principio dell'integrale copertura dei costi sostenuti dal Comune per l'acquisto viene meno, atteso che si è fuori dalla lettera e dalla "ratio" dell'art. 35 l. n. 865 del 1971, non potendosi far ricadere sui concessionari delle aree e loro aventi causa i maggiori costi determinatisi in forza di atto illecito, seppure oggetto di transazione, come nel caso di specie (il che rappresenta la novità e originalità del caso di specie), atteso che anche in questo caso si tratta di costo di acquisizione delle aree in cui è inclusa la corresponsione di una somma in novazione di quella astrattamente dovuta per effetto di un fatto civilisticamente illecito.

Pertanto, il ricorso deve essere accolto, con la conseguenza che il

provvedimento impugnato deve essere annullato, assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte - I sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26/02/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Primo Referendario, Estensore

Alfonso Graziano, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETARIA

Il 13/03/2009

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

IL SEGRETARIO