

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania
sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 251 del 2012, proposto da:

"Agritenax" s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanni Clemente, con domicilio eletto, in Salerno, alla via Grafeo, 3, presso l'Avv. Elisa Di Peso;
contro

Comune di Eboli, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Brancaccio, con domicilio eletto, in Salerno, al Largo Dogana Regia, 15;

per l'annullamento

- a) della determina del Responsabile del Settore Lavori Pubblici del Comune di Eboli, n. 315 del 5.12.2011 recapitata a mezzo posta il 3.01.2012, unitamente alla nota di accompagnamento del 21.12.2011 - prot. 47492 - avente ad oggetto: "Conguaglio prezzo acquisizione lotti D32 - D34 e D36, ricadenti nell'area P.I.P. del Comune di Eboli - Località Pezzagrande - Società Agritenax s.r.l. - Richiesta pagamento somme dovute" - 464.918,84, entro il termine di trenta gg. dalla data della presente richiesta, oltre interessi di legge dal 24.11.2011";

- b) d'ogni altro atto ad essa preordinato, presupposto, connesso e consequenziale, e in particolare della delibera della Giunta Comunale n. 360 del 24.11.2011, avente ad oggetto: "Piani per gli Insediamenti Produttivi del Comune di Eboli - Sentenza della Corte d'Appello di Salerno n. 625 dell'11.05.2010 - Indirizzi e criteri di conguaglio della maggiori indennità di esproprio";

e per l'accertamento della insussistenza

della pretesa dell'Amministrazione Comunale di Eboli a richiedere il rimborso di somme maggiori, rispetto a quelle stabilite nelle Norme Tecniche di Attuazione del P.I.P., pagate per la cessione dei terreni di quibus, e che conseguentemente la ricorrente null'altro deve al Comune a titolo di prezzo di cessione in proprietà dei lotti di suolo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2012, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue.

FATTO

La controversia verte sulla sussistenza o meno dell'obbligo, da parte dei ricorrenti, assegnatari di suoli nell'area P. I. P. del Comune di Eboli, del pagamento della maggiore indennità di esproprio liquidata, in favore dei signori De Martino e in danno dello stesso Comune, dalla Corte d'Appello di Salerno, con la sentenza indicata in epigrafe; verte quindi, secondo la prospettazione dei ricorrenti, contenuta nei singoli atti introduttivi dei vari giudizi, sull'interpretazione dell'atto di trasferimento della proprietà del suolo in favore delle stesse, e della normativa in tema di P. I. P., in particolare dell'art. 35 della l. 865/71.

I ricorrenti contestano, infatti, al Comune di Eboli la mancanza di comportamento corretto nel procedimento di esproprio e di conseguenza "il tentativo di far ricadere sugli acquirenti dei vari lotti dell'area P. I. P. le proprie omissioni ed errori".

La Corte d'Appello di Salerno, in particolare, ha ritenuto che "gli espropri definitivi vennero pronunciati dall'organo del Comune di Eboli, in favore di esso Ente che, ovviamente, acquisiva la proprietà del bene (...) detto Ente territoriale è destinatario dell'ordine di pagamento (...) onde deve essere applicato il criterio del valore venale, d'altra parte riconosciuto dalla successiva normativa (...) trattandosi dell'ipotesi di dichiarazione di p. u. anteriore al 30.6.2003 (...) l'indennità va determinata sulla base del valore venale. In ordine alla qualificazione dei beni, trattandosi di intervento volto alla realizzazione di piani di insediamento produttivo, gli stessi devono essere qualificati come suoli edificatori, non risultando difformi indicazioni" (vedi sentenza n°625/2010).

La Corte d'Appello, sulla scorta delle risultanze della consulenza tecnica di ufficio svolta in tal giudizio, ha determinato pertanto in euro 45 al metro quadrato, per i suoli acquisiti entro il 2006 ed in euro 45,77 al mq., per quelli successivi a tale data, il parametro sul quale calcolare la giusta indennità di esproprio.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 8861/2012, ha quindi rigettato il ricorso, proposto dal Comune di Eboli contro la decisione della Corte d'Appello di Salerno, spiegando che "i dati che sarebbero stati prospettati al Giudice del merito non vengono specificamente invocati, né adeguatamente richiamati nel rispetto del principio di autosufficienza del ricorso (...) le censure fondate sulle valutazioni operate dal consulente tecnico di ufficio, per come formulate, non sono ammissibili (...) ben vero, le critiche alle scelte effettuate in sede peritale, così come recepite nella decisione impugnata, per poter incidere sulla motivazione di quest'ultima, non possono risolversi nella proposizione, per la prima volta in questa sede, di censure attinenti alle valutazioni compiute dall'esperto e condivise dal Giudice del merito (...) le complesse argomentazioni volte in questa sede circa le valutazioni operate dal consulente tecnico di ufficio che, in tal modo, anziché concretare specifiche censure alla motivazione della decisione impugnata, si risolvono in inammissibili questioni attinenti al merito" (vedi sentenza della Prima Sezione Civile della Cassazione, n. 8861/2012).

I ricorrenti articolavano quindi censure di violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione, di eccesso di potere per totale carenza dei presupposti e per violazione dei principi della buona fede e dell'affidamento, per contraddittorietà, per ingiustizia manifesta, nonché di violazione e falsa applicazione delle Norme Tecniche di Attuazione del Comune di Eboli, della l. 241/90, ed ancora di eccesso di potere per omessa ed insufficiente istruttoria, difetto di motivazione, perplessità e sviamento, sostenendo che, "per le strumentali attività difensive" spiegate nel giudizio conclusosi con la predetta sentenza della Corte d'Appello di Salerno, e "per gli errori consumati nel procedimento espropriativo", il Comune non poteva invocare, a suo favore, la disposizione di cui all'art. 35 della legge 22.10.1971 n. 865, secondo cui avrebbe avuto diritto a ripetere dai singoli acquirenti dei suoli l'importo - pro quota - di quanto dovrà ancora erogare agli espropriati, secondo la suddetta sentenza; il Comune - in particolare nella nota del 7.11.2005, prot. 33169 - avrebbe ingenerato negli acquirenti dei suoli, compresi in zona P. I. P., il legittimo affidamento che, avendo la realizzazione del piano la finalità d'incentivare le imprese, l'indennità di esproprio non si sarebbe discostata da quella, definita nella relazione tecnica illustrativa al piano ed approvata dal Consiglio Comunale nel 1998; la stessa sentenza della Corte d'Appello di Salerno avrebbe attribuito all'ente "una responsabilità procedurale evidente", affermando che non essendosi giammai determinata la stima definitiva, ed essendosi emesso il decreto d'esproprio sulla base di quella provvisoria, il termine decadenziale per la relativa impugnazione non era mai iniziato a decorrere, con conseguente tempestività dell'azione, esercitata dai proprietari dei suoli espropriati; lo stesso Comune non avrebbe, inoltre, dimostrato in giudizio che i suoli in questione non erano edificatori; in definitiva, gli atti propedeutici all'apprensione degli stessi suoli sarebbero risultati "contraddittori ed errati, tanto da consentire la liquidazione di un'indennità diversa e di gran lunga maggiore di quella, prevista nelle Norme di Attuazione del P. I. P."; ancora, sarebbe stata carpita la buona fede degli acquirenti delle aree, essendo l'indennità fissata in dette norme di attuazione - pari ad 11,95 al mq - già eccessiva, ed avendo il Comune consentito che, a cagione della imperfetta difesa in giudizio, detto prezzo addirittura quintuplicasse, sicché la pretesa di ripetere il prezzo d'esproprio

definitivo avrebbe esposto i ricorrenti al rischio del fallimento, posto che se gli stessi avessero saputo di dover corrispondere un'indennità così elevata, non si sarebbero giammai determinati all'acquisto; per di più il contratto di cessione dell'area, in favore dei ricorrenti, era da considerarsi perfetto in tutti i suoi elementi costitutivi, e trattandosi di contratto di diritto privato ad evidenza pubblica lo stesso non sarebbe stato modificabile (in pejus); il Comune non avrebbe avuto titolo a richiedere il maggior prezzo di esproprio, determinato dalla Corte d'Appello, perché detta determinazione giudiziale sarebbe avvenuta, nella misura predetta, "per colpa dell'ente" (colpa scaturente da: "tardività ed erroneità nelle iniziative di esproprio, mancata ed inappropriata difesa in sede giudiziale, tentativo di ritenersi estraneo al procedimento di esproprio, mancata dimostrazione che i suoli non potevano essere ritenuti edificabili"); sostenevano in particolare i ricorrenti che sarebbe stato onere del Comune dimostrare che l'indennità di esproprio andava determinata, con riferimento al momento dell'imposizione del vincolo espropriativo (anni 1998 - 1999) "considerando il suolo di natura agricola atteso che gli indici di fabbricabilità previsti per gli insediamenti produttivi non erano utilizzabili per gli espropriati"; in definitiva, secondo i ricorrenti, i provvedimenti impugnati andavano annullati, in quanto il maggior prezzo della indennità di esproprio era stato determinato da attività quanto meno colposa dell'ente.

Nella memoria, depositata in vista della discussione del ricorso, i ricorrenti sostenevano, inoltre, che:

"Tutti i ricorrenti, quali acquirenti di suoli nell'Area PIP di Eboli, hanno impugnato i provvedimenti posti in essere dal Comune e dagli organi delegati, miranti ad ottenere ingiustamente somme aggiuntive, per l'avvenuta cessione in proprietà dei detti suoli e richiesto l'accertamento della non debenza di tale pretesa, in quanto il rapporto di assegnazione è da ritenersi definitivo.

Nel contempo, hanno eccepito che nella ipotesi contraria, comunque il Comune non ha diritto a richiedere altre somme oltre a quelle già riscosse perché il suo comportamento è palesemente in contrasto con le regole di correttezza e buona amministrazione e, più specificamente, in odio al principio di buona fede e dell'affidamento prima e durante l'iter formativo, propedeutico alla stipula dell'atto pubblico di trasferimento.

Nel contesto di ogni ricorso i ricorrenti hanno dimostrato che il Comune non può chiedere ulteriori somme, a titolo di indennità di esproprio dei terreni, perché il procedimento amministrativo di assegnazione si è concluso con la stipula di atto sinallagmatico di cessione di evidenza pubblica, dopo che lo stesso Ente ha posto le condizioni per tale trasferimento.

La richiesta del Comune, qualora fosse legittima, è comunque improponibile in quanto il suo comportamento fin dall'approvazione del Piano PIP, è stato improntato in odio alla regola posta dall'art. 1337 c. c. tanto da rendersi colpevole di responsabilità precontrattuale per aver indotto i ricorrenti e le altre ditte ad accettare in buona fede le condizioni poste dall'Ente.

È pacifico, infatti, che la responsabilità precontrattuale della P. A. è configurabile in tutti i casi in cui l'Ente pubblico, nelle trattative con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch'esso è tenuto nell'ambito del rispetto dei doveri primari, garantiti dall'art. 2043 c. c.

Il Tribunale accerterà che il comportamento del Comune con la emanazione dei vari atti, ha ingenerato nei ricorrenti, anche per mera colpa, un ragionevole affidamento in ordine alla serietà e definitività della conclusione del contratto di trasferimento.

I ricorrenti - infatti - hanno eccepito la non applicabilità del principio dell'integrale copertura dei costi di acquisto delle aree, posto a garanzia economica dell'Ente concedente, perché - nel caso in esame - lo stesso Ente ha tradito il corrispondente principio di diritto posto a garanzia giuridica dell'assegnatario dei suoli stessi.

Il Comune, con le richieste avanzate, ha annullato unilateralmente quanto annunciato nel Bando di assegnazione dei suoli PIP e negli atti successivi, accettato dai ricorrenti, confidando nella presumibile e corretta attività amministrativa - in particolare nella veridicità e validità di detti atti - tra cui le Norme Tecniche di attuazione del Piano P.I.P. - contenenti la determinazione definitiva dell'indennità di esproprio.

Infatti, il Comune, prima di pervenire alla cessione in proprietà dei suoli, ha pubblicato il Bando, ha preteso la richiesta di adesione con l'assunzione di obbligazioni, ha stipulato con ciascun aspirante assegnatario un contratto denominato "convenzione preliminare per l'assegnazione di lotti in diritto di proprietà" nel quale la ditta "(...)" si obbliga ad aderire alla società mista per azioni per l'attuazione del piano PIP, come previsto nel Regolamento di assegnazione, ed assume l'impegno di provvedere a propria cura e spese al pagamento dell'indennità di espropriazione o cessione volontaria dell'area assegnata, stabilita nella misura unitaria di euro 10.18 (pari a lire 19.713) al metro quadrato (...)"

Il prezzo indicato nelle Norme di Attuazione del PIP era finalizzato ad indurre le imprese ad acquistare i suoli ed effettuare investimenti produttivi, previa anticipazione della somma prevista per l'acquisizione delle aree.

In effetti, il Comune ha invitato le varie ditte ad acquistare i suoli al prezzo indicato pretendendone il versamento anticipato per ogni lotto.

I ricorrenti non avevano motivo di dubitare della serietà dell'offerta.

Qualora il Comune avesse determinato correttamente l'indennità di esproprio dei suoli offerti agli assegnatari ed effettuata l'apprensione, immediatamente dopo l'apposizione del vincolo espropriativo - 1998/99 - e difeso il proprio operato nel giudizio di opposizione promosso dagli espropriati - non si sarebbe trovato nelle condizioni attuali ovvero di essere debitore nei confronti degli espropriati di somme circa cinque volte maggiori di quelle incassate.

L'elemento dominante dell'impugnativa delle richieste di pagamento integrativo - avanzate con gli atti impugnati - è costituito dalla constatazione che il Comune - qualora effettivamente legittimato a pretendere tali somme, nella fase pre-contrattuale abbia compiuto atti contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch'esso era tenuto nell'ambito del rispetto dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c. c.

In effetti, il Comune strumentalmente ha indotto le ditte - tra cui i ricorrenti - ad accettare le condizioni poste nel bando pubblico di assegnazione dei suoli e negli atti successivi e - una volta stipulato l'atto definitivo di trasferimento ed indotto le ditte ad attingere finanziamenti bancari per l'allestimento delle attività produttive programmate - invocando il principio del diritto di rimborso del costo sostenuto per l'acquisizione delle aree - ha tentato con gli atti impugnati di riversare sugli assegnatari gli effetti delle sue inadempienze, rendendoli vittime del suo comportamento scorretto.

La richiesta delle ingenti somme poteva essere legittima solo nella ipotesi - come ha operato gran parte dei Comuni - (che) l'assegnazione in proprietà dei suoli fosse intervenuta al termine della procedura espropriativa nel rispetto delle modalità di assegnazione previste nell'approvazione del Piano.

Il contratto di assegnazione dei suoli è avvenuto nel pieno rispetto dei termini, anche economici, previsti nelle deliberazioni con le quali l'Amministrazione Comunale ha approvato il Piano per gli Insediamenti Produttivi.

Mettere in discussione, oggi, tutto quanto definito con i contratti di assegnazione definitiva dei suoli dimostra che il Comune in precedenza ha agito in malafede perché l'atto di assegnazione pur essendo valido, risulta pregiudizievole degli assegnatari in quanto rimasti vittime del comportamento scorretto.

In siffatta ipotesi il Comune non può pretendere alcunché in quanto ha causato all'assegnatario un danno commisurato al maggior aggravio economico prodotto dal suo comportamento, integrante la violazione dell'obbligo di buona fede, ex art. 1337 c. c. (Consiglio di Stato 7.9.2009 n. 5245 - Consiglio di Stato, Sez. V, 7.9.2009 n. 5245 e prima ancora Adunanza plenaria 5.9.2005 n. 6).

L'applicabilità della norma sancita dall'art. 1337 c. c. non è preclusa dall'intervenuta stipulazione del contratto di cessione in proprietà dei suoli (Cass. Civ. Sez. III 8.10.2008 n. 24795 - Cass. SS. UU. 19.12.2007 n. 26724) come nel caso in esame.

È pacifico che il principio di correttezza e buona fede (il quale, secondo la relazione ministeriale al codice civile, richiama nella sfera del creditore la considerazione dell'interesse del debitore e nella sfera del debitore il giusto riguardo all'interesse del creditore) deve essere inteso in senso oggettivo in quanto enuncia un dovere di solidarietà fondato sull'art. 2 della Costituzione che, operando come

un criterio di reciprocità, esplica la sua rilevanza nell'imporre a ciascuna delle parti il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge, sicché dalla violazione di tale regola di comportamento può discendere anche di per sé un danno risarcibile.

Ebbene essendo queste le coordinate sistematiche attraverso cui riguardare la vicenda di causa in esame, per ciò che attiene alla pretesa del Comune, nei vari ricorsi sono stati evidenziati gli atti posti in essere dall'Ente, nella fase precontrattuale, ove si evidenzia, rispetto alla richiesta in contestazione, il contrasto con il richiamato canone di buona fede in senso oggettivo.

In ciascun ricorso, quindi, trattandosi di contratto di assegnazione in proprietà ad evidenza pubblica, sono stati indicati gli atti amministrativi con i quali l'Ente pubblico ha compiuto azioni ed è incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede - artt. 1337 e 1338 c. c. - perché in tali atti la volontà del Comune è tesa a cedere i suoli al prezzo reso pubblico.

I ricorrenti in buona fede hanno creduto nell'offerta di cessione in proprietà dei suoli nell'area PIP, ritenendo per vero e vincolante quanto dichiarato negli atti propedeutici al contratto di assegnazione, ovvero quanto esposto nell'avviso pubblico ove, tra l'altro, è precisato:

"(...) l'Amministrazione Comunale intende procedere all'assegnazione dei lotti compresi nel Piano degli Insediamenti Produttivi PIP (...) il Comune di Eboli assegna i lotti sopra indicati per la realizzazione di impianti produttivi secondo le modalità di attuazione previste dal Piano di insediamento produttivo (NB: Note Tecniche ai Attuazione contenenti determinazione dell'indennità di esproprio ed il prezzo di cessione dei suoli) (...) Le assegnazioni dei lotti verranno disposte con delibera di Consiglio Comunale (...) con il provvedimento di assegnazione sarà approvato lo schema di convenzione (...) da stipulare ai sensi dell'art. 27 l. 865/71 (...) all'atto dell'adesione al suddetto Consorzio gli assegnatari dovranno versare un acconto commisurato al costo di esproprio dei terreni (NB: il che significa che il costo di esproprio è stato già definito) (...) le aree acquisite dal Consorzio e destinate agli impianti produttivi saranno poi cedute direttamente in proprietà ai singoli assegnatari (...) saranno, invece, cedute al Comune di Eboli quelle destinate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione (...)" (vedi bando del nove luglio 1999).

Il Comune, nel bando, lascia intendere che ha già stabilito l'importo da versare per l'assegnazione dei vari lotti di terreno.

Alla delibera del Consiglio Comunale di approvazione del P. I. P. n. 194/98 sono allegate le Norme Tecniche di attuazione contenenti la determinazione dell'indennità definitiva di esproprio, da versare al Comune tramite la Società Mista per l'Attuazione del Piano.

Nel Regolamento di assegnazione dei lotti, in modo esplicito viene precisato che "(...) il Comune assegna le aree per la realizzazione di impianti produttivi mediante cessione in proprietà a tutti i soggetti pubblici o privati che intendono realizzare impianti produttivi (...) Art. 6 (...) alla domanda di assegnazione dei lotti deve essere allegata l'attestazione di versamento del deposito cauzionale in favore del Comune di Eboli (...) tale deposito cauzionale si intende quale somma vincolata all'acquisizione in proprietà dei lotti richiesti (...) l'importo del deposito cauzionale sarà determinato dal Responsabile dello Sportello Unico Attività produttiva in misura pari a tre euro/mq. della superficie fondiaria (...) il deposito sarà imputato ad anticipo del valore di cessione del lotto al momento della stipula della convenzione di trasferimento in proprietà (NB: tale anticipo è stato fissato in relazione all'ammontare dell'indennità di esproprio determinata dall'Ente e versata da ciascun acquirente) ovvero sarà restituita al richiedente (...)" (vedi Regolamento di assegnazione lotti delibera C. C. n. 88/2004, versata in atti fascicolo Agritenax).

Con quanto sopra, il Comune ha inteso assicurare agli acquirenti che nella convenzione di trasferimento, sarebbe stato indicato l'importo definitivo che l'assegnatario avrebbe dovuto sborsare per l'acquisto del suolo.

Una volta che gli aspiranti assegnatari hanno versato le somme richieste, con decreti sindacali, l'Ente ha provveduto ad effettuare l'occupazione di urgenza dei suoli, curandone la procedura e determinando in euro 11,85/mq. la indennità, come previsto nelle Norme Tecniche di attuazione del PIP: importo indicato - poi - negli atti di trasferimento del diritto di proprietà dei singoli lotti.

Con nota del 7.11.2005, prot. 33169, diretta alla Società Consortile Mista, e, quindi, ai singoli Soci, tra cui i ricorrenti, il Comune ha ulteriormente precisato che "l'indennità di esproprio da applicare ai terreni inclusi nell'area per gli insediamenti produttivi del Comune di Eboli, è stata già definita nella relazione tecnica illustrativa del PIP ed approvata dal Consiglio Comune con delibera n. 194 del 1998 (...)" (vedi nota allegata al fascicolo della ricorrente "Agritenax" srl e degli altri ricorrenti).

La nota predetta, in effetti, conferma che il Comune intendeva assicurare le ditte che si apprestavano a stipulare l'atto definitivo di acquisto che il prezzo di cessione era quello noto, stabilito nelle Norme Tecniche di Attuazione del P. I. P.

Se fosse legittima la richiesta di ulteriori somme a titolo di prezzo di cessione dei suoli, tali atti, ancorché validi, sarebbero pregiudizievole per gli acquirenti a seguito del comportamento scorretto del Comune (vedi Cass. 8.10.2008 n. 24795).

Avendo il Comune, con molto ritardo rispetto alla imposizione del vincolo, acceso con l'approvazione del Piano, proceduto in modo abnorme, dopo il deposito delle somme da parte degli aspiranti assegnatari, nella misura stabilita nelle Norme Tecniche di Attuazione del Piano, ad emettere decreti per singoli lotti, parcellizzando, così, la procedura di acquisizione dei suoli, ha consentito, anche per l'avvento di nuove norme modificative del criterio estimativo del valore dei suoli (vedi ricorsi) ai signori De Martino di proporre opposizione e di chiedere una diversa e maggiore indennità.

A fronte di tale iniziativa, il Comune di Eboli - stranamente o forse strumentalmente e quindi in malafede - nel costituirsi in giudizio - ha eccepito la sua carenza di legittimazione passiva in quanto sarebbe stato estraneo alla procedura espropriativa (NB: dato estremamente falso) e, in via subordinata, con inadeguate argomentazioni, ha sostenuto la corretta determinazione dell'indennità di esproprio e di occupazione offerta ai proprietari.

La Corte di Appello di Salerno, infatti, con sentenza n. 625/2010, versata in atti, ha ritenuto che "gli espropri definitivi vennero pronunciati dall'organo del Comune di Eboli, in favore di esso Ente che, ovviamente, acquisiva la proprietà del bene (...) detto Ente è destinatario dell'ordine di pagamento (...) onde deve essere applicato il criterio del valore venale, d'altra parte riconosciuto dalla successiva normativa (...) trattandosi dell'ipotesi di dichiarazione di p. u. anteriore al 30.6.2003 (...) l'indennità va determinata sulla base del valore venale. In ordine alla qualificazione dei beni, trattandosi di intervento volto alla realizzazione di piani di insediamento produttivo, gli stessi devono essere qualificati come suoli edificatori, non risultando difformi indicazioni (...) la Corte di Appello, sulla scorta delle risultanze della consulenza tecnica di ufficio (NB: non sufficientemente contestata) (...) determina in euro 45 al metro quadrato per i suoli acquisiti entro il 2006 ed euro 45,77 al mq. quelli successivi a tale data..." (vedi sentenza n. 625/2010 della Corte di Appello di Salerno).

Tale sentenza ha smentito il Comune di Eboli ritenendo errato il proprio operato in sede di determinazione della indennità di esproprio neppure nell'importo pieno, dimostrando che i propri atti peccano di vizio di istruttoria e di errata percezione di elementi di supporto.

Nei vari ricorsi sono state indicate le attività che il Comune avrebbe dovuto svolgere a difesa del proprio operato anche per dare credito e serietà a quanto richiesto per la cessione dei suoli.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 8861/2012, ha rigettato il ricorso proposto dal Comune contro la decisione della Corte di Appello, spiegando che "i dati che sarebbero stati prospettati al Giudice del merito non vengono specificamente invocati, né adeguatamente richiamati nel rispetto del principio di autosufficienza del ricorso (...) le censure fondate sulle valutazioni operate dal consulente tecnico di ufficio, per come formulate, non sono ammissibili (...) ben vero, le critiche alle scelte effettuate in sede peritale, così come recepite nella decisione impugnata, per poter incidere sulla motivazione di quest'ultima, non possono risolversi nella proposizione, per la prima volta in questa sede, di censure attinenti alle valutazioni compiute dall'esperto e condivise dal Giudice del merito (...) le complesse argomentazioni svolte in questa sede circa le valutazioni operate dal consulente tecnico di ufficio che, in tal modo, anziché concretare specifiche censure alla

motivazione della decisione impugnata, si risolvono in inammissibili questioni attinenti al merito (...) (vedi sentenza Cass. 8861/0212 - I^a Sezione Civile - pagg. 7 - 8 - 9).

La sentenza della Cassazione non merita commento perché - da sola - rende giustizia delle omissioni del Comune, i cui effetti non possono farsi ricadere sui ricorrenti con l'esborso di somme ingenti non previste e non prevedibili.

L'Ente non ha difeso neppure le Norme Tecniche di attuazione del PIP, approvate dal Consiglio Comunale con delibera n. 194 del 2.12.92, con le quali aveva determinato in euro 10,18 il valore venale di un metro quadrato di terreno che, con la rivalutazione dal dicembre 1998 al 2005, elevava ad euro 11,85: somma realmente corrisposta.

Il Comune non ha speso alcuna somma per acquisire i suoli perché ha preteso dalle ditte aspiranti assegnatarie i fondi.

L'art. 35 legge 865 del 1971 stabilisce che "il prezzo di cessione delle aree è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle aree stesse (...)".

Nel nostro caso il Comune di Eboli ha inteso determinare tale costo prima della cessione delle aree e di pretenderne la erogazione anticipata - assumendosene l'alea della eventuale differenza.

La procedura adottata dal Comune di Eboli è anomala rispetto a quelle degli altri Comuni perché in via preventiva ha determinato il prezzo di esproprio e gli altri costi - urbanizzazione - chiedendone il versamento anticipato ed effettuato il trasferimento del diritto di proprietà al prezzo stabilito.

Gli altri Comuni, invece, nei Bandi, hanno precisato che "il corrispettivo per la cessione in proprietà dei lotti va determinato sulla base dei costi dell'acquisizione delle aree nonché degli oneri di urbanizzazione (...) nel rispetto dei criteri generali stabiliti dall'art. 35, comma 12, l. 865/71 (...) il prezzo di cessione delle aree è determinato sulla base del costo sostenuto dal Comune (...) a qualsiasi titolo per l'acquisizione delle aree comprese nell'intero PIP (...)".

Sarebbe stato corretto, quindi, che il Comune avesse acquisito le aree comprese nell'intero Pip con propri fondi e che una volta in possesso dei vari elementi costitutivi del costo di acquisizione, avesse trasferito i singoli lotti al prezzo derivato.

Il Comune vorrebbe scaricare sulle ditte le conseguenze dei suoi marchiani artifici posti in essere per realizzare il PIP senza investimenti diretti.

Avendo stabilito a priori le condizioni dell'assegnazione dei suoli, non può richiedere somme non previste, perché anche le imprese sono soggette ad agire in modo ponderato per non compromettere i loro bilanci con scelte economiche errate.

I suoli del PIP di Eboli erano appetitosi al prezzo offerto dal Comune riferiti al 1998 - 99 mentre sarebbero stati non convenienti qualora il prezzo fosse stato quello determinato dal Giudice per colpa dell'Ente.

Le maggiori somme richieste ai ricorrenti non sono dovute perché non rientrano nella previsione di cui agli artt. 27 e 35 della legge 865/71 avendo l'Ente ceduto i suoli al prezzo politico imposto.

La Giunta Comunale - in barba a quanto sopra - con la delibera n. 360 del 24.11.2011 - in applicazione della sentenza della Corte di Appello di Salerno, effettuava unilateralmente "una ricognizione dei costi di esproprio delle aree PIP, oggetto della sentenza della Corte di Appello di Salerno al fine di definire, sottraendo la quota parte già computata al momento dell'assegnazione, il maggior onere di esproprio oggetto di recupero dagli assegnatari dei Lotti del PIP (...)".

Con tale deliberato - dimenticandosi dei precedenti atti ed in particolare dell'assicurazione, fornita a mezzo la nota del 7.11.2005 - prot. 33169 - del Dirigente dell'Area Sviluppo del Territorio, versata in atti, per la prima volta parla di "maggior onere di esproprio" dopo aver già stipulato gli atti di trasferimento dei suoli, nei termini previsti dal Bando, dal Regolamento di assegnazione e dalle Norme Tecniche di attuazione del PIP.

Il rapporto non è più discutibile.

Tale pretesa non può essere richiesta neppure in virtù del principio del pareggio economico tra il prezzo di cessione delle aree facenti parte del P. I. P. ed il costo di acquisizione delle aree stesse perché il Comune ha inteso cedere a titolo definitivo i suoli, per il prezzo dallo stesso determinato.

Non può invocarsi la disposizione di cui all'art. 1339 c. c. perché gli acquirenti dei suoli hanno confidato nella legittimità dell'operato del Comune ed accettato le condizioni da questo imposte.

Il maggior prezzo di esproprio fissato in sede giudiziale è avvenuto per colpa del Comune:

- parcellizzazione degli espropri;
- differimento dei singoli atti ingiustificatamente nel tempo;
- erroneità delle stime operate con le nome di attuazione del PIP;
- ed infine violazione dell'obbligo di correttezza e buona fede (art. 1337 c.c.).

Il Comune, nel costituirsi nei vari giudizi, tra l'altro, dopo aver richiamato arresti giurisprudenziali, condivisibili, che riconoscono la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo (Cass. Civ. SS. UU. 2.2.2010 n. 24419) nella siffatta materia, per effetto del riparto previsto dalla l. 21.7.2000 n. 205, ed in particolare perché trattasi di contestazione di atti amministrativi, invoca la disposizione di cui all'art. 35 della legge n. 865/71 secondo cui il prezzo di cessione delle aree è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle stesse anche per i suoli a destinazione produttiva - art. 27 - e che sarebbe possibile derogare al principio della copertura delle spese sostenute dall'Ente pubblico solo in caso detta acquisizione sia stata provocata da un fatto illecito, ovvero occupazione acquisitiva.

In sostanza sostiene che avrebbe correttamente curato la procedura espropriativa, senza indicarne i vari tratti e le carenze, e che eventuali errori dei propri difensori nel giudizio innanzi la Corte di Appello non andrebbero a discapito dell'Ente.

L'assunto del Comune è del tutto infondato e pretestuoso in quanto ritiene giustificata la sua richiesta di pagamento a carico dei nuovi proprietari dei suoli PIP perché sarebbe immune da qualsiasi responsabilità, ivi compresa quella precontrattuale.

Non dice, il Comune, che i suoli sono stati ceduti al prezzo preventivamente stabilito ed accettato e non a seguito della conoscenza del costo di acquisizione.

Il nodo della controversia consiste proprio nel ritenere definitivo o meno il costo delle aree, indicato nella convenzione - contratto stipulata tra le parti.

Nella ipotesi tali costi, stabiliti dal Comune anticipatamente, non dovessero essere ritenuti definitivi, il diritto a ripetere dai singoli acquirenti l'importo pro quota di quanto, per effetto della inerzia dell'Amministrazione, dovrà essere ancora versato ai proprietari espropriati, naufraga di fronte al mancato comportamento secondo buona fede dell'Ente - ex art. 1337 c. c. - e conseguentemente per il danno che questo ha causato ai singoli acquirenti nella misura equivalente alla pretesa.

Per colpa del Comune, i suoli nell'area PIP sono stati considerati edificabili anche nell'interesse di privati, per cui il Giudice - senza opportuno contrasto - ha recepito le conclusioni del consulente di ufficio.

I ricorrenti hanno richiamato l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte secondo cui, nella ipotesi, come nella fattispecie, di costruzioni destinate a realizzare opifici industriali riconducibili ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, il suolo non può essere ritenuto edificabile perché il privato non può trarne alcun vantaggio (vedi, per ultimo, Cass. 12862/2010 - Cass. 23028/2004 - Cass. 15389/2007). La responsabilità precontrattuale dell'Ente per aver agito in odio all'obbligo della correttezza e buona fede, allo scopo di attirare le imprese a rispondere al bando di assegnazione dei suoli PIP, è incontestabile allorché ha precisato nei vari atti la definitività del prezzo di cessione dei singoli lotti di terreno.

Solo in alcuni atti di trasferimento - tra cui quelli a favore della Soc. New Habitat Zoo di Garofalo Giovanni e C. snc ed il Consorzio Jonico Ortofrutticoltori - il Comune ha preteso l'assunzione dell'obbligo "di pagare le indennità di esproprio come saranno successivamente determinate a conclusione delle procedure espropriative avviate e dei contenziosi insorti": clausola nulla per le ragioni espone nei ricorsi delle parti interessate.

Nessun dubbio gli assegnatari potevano avere - neppure esercitando la diligenza del buon padre di famiglia - in ordine all'ammontare dell'indennità stabilita dal Comune nel 1998 in sede di approvazione del Piano di Insediamenti Produttivi.

La scelta di acquisto dei suoli, quindi, è stata determinata dalla convenienza economica del prezzo indicato in via definitiva dall'Ente.

Le domande di acquisto dei suoli dei ricorrenti, invero, si fondano, come previsto dal paradigma normativo di cui all'art. 1337 c. c., sul presunto comportamento di buona fede che il Comune avrebbe dovuto tenere nella fase formativa del contratto.

Nel caso in esame, i ricorrenti non hanno avanzato una domanda risarcitoria nel quadro dell'art. 2043 c. c. al quale il precetto dell'art. 1337 c. c. si collega, ma hanno eccepito la non debenza della richiesta anche per la responsabilità precontrattuale del Comune, tale da non rendere legittima la sua pretesa di richiedere maggiori somme, rispetto a quelle pattuite ed erogate.

La volontà del Comune di impegnarsi a cedere i suoli al prezzo determinato con le Norme Tecniche di Attuazione, in sede di approvazione del PIP nel 1998, si legge nel senso letterale delle parole spese nei vari atti - tra cui la nota del 7.11.2005 - prot. 33169 - del Dirigente dell'Area Sviluppo del Territorio del Comune di Eboli - ove si comunica che tale indennità è stata "già definita".

Il principio del diritto a ripetere dagli acquirenti quanto speso per l'acquisizione dei suoli trova il suo limite, allorché si è fuori dalla "ratio" e dalla lettera dell'art. 35 legge n. 865/71, in quanto deve essere necessariamente collegato al rispetto, da parte dell'Ente concedente, non solo della procedura espropriativa prevista dalla legge ma anche di una condotta non contraria a correttezza e buona fede, che dia luogo a responsabilità precontrattuale o ad omissioni i cui effetti verrebbero a cadere a carico dei ricorrenti - pur non avendo gli stessi alcuna "colpa".

A tutto voler concedere, nella fattispecie, gli atti amministrativi posti in essere dal Comune di Eboli sono atti pre - negoziali finalizzati alla cessione definitiva dei suoli, alle condizioni ivi stabilite.

Non può neppure, quindi, ritenersi sussistere una ipotesi di affidamento colposo da parte dei ricorrenti, perché l'atto amministrativo è assistito da una generale presunzione sostanziale di legittimità, operante nei confronti dei suoi destinatari.

Nello specifico i ricorrenti, per neutralizzare la pretesa del Comune, invocano in via subordinata la responsabilità precontrattuale dell'Ente, ex art. 1337 c. c. in quanto il suo comportamento è stato tale da invogliare le singole imprese ad acquistare i lotti di terreno al prezzo politico determinato e reso noto con il Bando pubblico del 1999.

Il comportamento, tenuto anche in sede giudiziale, evidenzia - con un esame a posteriori - la responsabilità precontrattuale del Comune e, quindi, la violazione del canone di cui all'art. 1337 c. c. - anche perché è intervenuta la stipula del contratto di cessione della proprietà del suolo (vedi Cass. 8.10.2008 n. 24795 - Cass. SS. UU. 19.12.2007 n. 26725 - Consiglio di Stato - Sez. VI - sentenza 12.7.2011 n. 4196).

In particolare il Comune risulta imputabile della responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c. c. e, per quanto di ragione, anche della regola della buona amministrazione".

Si costituiva il Comune di Eboli, depositando documentazione (tra cui l'ordinanza con cui la Corte d'Appello di Salerno aveva respinto la domanda - avanzata nell'interesse del Comune di Eboli - della sospensione dell'esecutorietà della sentenza n. 625/2010), ed una memoria difensiva, in cui replicava alle argomentazioni di controparte; indi produceva, nell'imminenza della discussione del ricorso, ulteriore documentazione e note difensive, in cui evidenziava la sussistenza della giurisdizione del G. A. nella materia in esame.

All'udienza pubblica del 20 settembre 2012, i ricorsi erano trattenuti in decisione.

DIRITTO

La controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del G. A.

Come di recente affermato in giurisprudenza: "Sussiste la giurisdizione del g .a. sulle controversie relative all'esecuzione delle convenzioni urbanistiche, e quindi anche sull'accertamento di eventuali violazioni e sull'irrogazione delle conseguenti sanzioni previste, le convenzioni urbanistiche rientrano, infatti, nella categoria degli accordi procedurali ex art. 11 l. n. 241 del 1990, con

conseguente giurisdizione esclusiva del g. a. La giurisdizione del g. a. sulle controversie in questione è attualmente confermata dagli art. 7, 133, comma 1, lett. a), n. 2, e 133, comma 1, lett. d) c. p. a. (nella specie veniva in rilievo una convenzione urbanistica stipulata per la realizzazione di un intervento in area PEEP)" - Consiglio di Stato - Sez. IV - 2 febbraio 2012, n. 616 (conferma T. A. R. Veneto, Sezione II, 5 luglio 2010, n. 2783).

Cfr. anche la seguente ulteriore massima: "Le convenzioni urbanistiche, attuative di un p. i. p., rientrano tra gli "accordi sostitutivi" del provvedimento per i quali l'art. 11, comma 5, l. n. 241 del 1990 prevede la giurisdizione esclusiva del g. a. sulle controversie relative alla loro formazione, conclusione ed esecuzione" - Consiglio di Stato - Sez. IV - 16 febbraio 2011, n. 1014 (Riforma T. A. R. Toscana, Sez. I, n. 733 del 2004).

Nel merito, la pretesa dei ricorrenti, a sottrarsi al pagamento delle maggiori somme dovute per l'esproprio delle aree comprese nel P. I. P., a seguito della sentenza della Corte d'Appello di Salerno, che in accoglimento dell'azione esercitata dai proprietari dei suoli, ha condannato il Comune di Eboli a corrispondere ai medesimi un'indennità di esproprio commisurata al valore venale dei suoli, considerati come edificatori, in base quindi ad un valore al mq. assai superiore a quello al quale le aree erano state inizialmente cedute agli assegnatari, tra cui le ricorrenti, non può essere accolta.

La giurisprudenza è unanimemente orientata, infatti, in senso contrario.

"È legittima la deliberazione della giunta comunale con la quale è stato disposto di procedere, nei confronti di assegnatari di aree PEEP, al recupero di somme conseguenti ad una nuova determinazione dell'indennità di esproprio operata con sentenza dalla Corte di Appello all'esito del giudizio di opposizione alla stima in precedenza effettuata della commissione provinciale, sentenza (motivata con riguardo alla sopravvenuta normativa, di cui all'art. 2, commi 89 e 90, della l. n. 244 del 2007, i quali nel frattempo avevano modificato i criteri per il calcolo dell'indennità di esproprio) resa dopo l'avvio del procedimento per l'assegnazione dei lotti espropriati e la loro cessione in proprietà, in conseguenza della quale il Comune ha dovuto corrispondere al proprietario l'ulteriore importo oltre ad interessi legali e ha così stabilito di recuperare la maggior somma nei confronti degli assegnatari, compresi gli acquirenti finali degli alloggi, in misura proporzionale alla superficie dagli stessi acquisita, secondo quanto disposto dall'art. 35 della l. n. 865 del 1971: tale norma, infatti, dispone che i prezzi delle aree cedute per la realizzazioni dei P. E. E. P. devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree, così enunciando la regola per cui i costi inerenti la procedura espropriativa devono gravare totalmente sugli assegnatari, e non sull'Amministrazione espropriante" (T. A. R. Veneto - Sez. II - 13 ottobre 2011, n. 1561).

Altra massima tratta dalla stessa sentenza: "Allorché la giunta comunale abbia disposto di procedere, nei confronti di assegnatari di aree PEEP, al recupero di somme conseguenti ad una nuova determinazione dell'indennità di esproprio operata con sentenza dalla Corte di Appello all'esito del giudizio di opposizione alla stima in precedenza effettuata della commissione provinciale, se pure nelle convenzioni erano stati puntualmente quantificati sia il costo per l'acquisizione delle aree sia le spese per l'urbanizzazione, ciò non esclude il diritto del Comune di pretendere il rimborso anche degli ulteriori importi: infatti, tale adeguamento dei costi deve comunque ritenersi operante ex art. 35, l. n. 865 del 1971 ed art. 1339 c.c. (inserzione automatica di clausole e di prezzi imposti per legge)".

Lo stesso principio è stato affermato anche per le aree comprese in zona p. i. p.: "In materia di piani per le aree da destinare ad insediamenti produttivi previsti e disciplinati dall'art. 27, l. 22 ottobre 1971 n. 865, deve ritenersi che, nonostante l'espressa quantificazione del costo delle aree e delle spese di urbanizzazione, come contenuta nella convenzione - contratto stipulata tra le parti, il comune abbia diritto a ripetere dai singoli acquirenti l'importo pro quota di quanto effettivamente speso per l'acquisizione delle aree e per le spese di urbanizzazione. Ciò anche nell'ipotesi in cui nessuna riserva in tal senso fosse contenuta nel contratto stesso, dovendosi ritenere operante il meccanismo di inserzione automatica di clausole per l'integrazione del contenuto del contratto

prevista dall'art. 1339 del codice civile, in relazione alla natura inderogabile della disposizione legislativa sopra richiamata in tema di copertura delle spese sostenute dall'Ente pubblico per gli scopi in questione" (T. A. R. Toscana - Sez. I - 28 giugno 2006, n. 2956).

In motivazione, la suddetta sentenza specificava che:

"I piani per le aree da destinare ad insediamenti produttivi sono previsti e disciplinati dalla l. 22 ottobre 1971, n. 865 il cui art. 27 stabilisce che "I comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi".

Le aree comprese nel piano approvato sono espropriate dai comuni o da loro consorzi ed utilizzate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico mediante la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie sulle aree medesime.

Dispone, poi, l'ultimo comma della citata disposizione che "Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza".

Analoghe disposizioni sono contenute nell'art. 35 per quanto riguarda i piani per l'edilizia economica e popolare nel quale, peraltro, sono dettagliatamente stabiliti i contenuti della convenzione da stipularsi con i soggetti assegnatari delle aree, nonché il principio per cui "il prezzo di cessione delle aree è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle aree stesse (...)".

In proposito non si è mancato di rilevare l'analoga funzione di promozione sociale svolta da entrambe le tipologie di piani che, attraverso lo strumento dell'espropriazione, si propongono l'intento di offrire ai soggetti assegnatari, ad un prezzo inferiore a quello di mercato, le aree necessarie per la realizzazione di attività imprenditoriali o di case di abitazione producendo, di fatto, un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario di aree a basso prezzo (Consiglio Stato, sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939).

Ne consegue che la disciplina pubblicistica di cui all'art. 27 l. n. 865 cit. non si esaurisce alla fase di delimitazione, individuazione ed espropriazione delle aree ma caratterizza anche il trasferimento ai privati, da parte del Comune, delle aree suddette, riflettendosi necessariamente sugli oneri e le sanzioni previste a carico dei privati nella convenzione relativa alla cessione di cui si palesa evidente la preordinazione alla tutela dell'interesse pubblico (Cassazione civile, sez. I, 27 settembre 1997, n. 9508).

Sulla scorta di tale premessa deve ritenersi che, nonostante l'espressa quantificazione del costo delle aree e delle spese di urbanizzazione, come contenuta nella convenzione - contratto stipulata tra le parti, il Comune abbia diritto a ripetere dai singoli acquirenti l'importo pro quota di quanto effettivamente speso per l'acquisizione delle aree e per le spese di urbanizzazione. Ciò anche nell'ipotesi in cui nessuna riserva in tal senso fosse contenuta nel contratto stesso, dovendosi ritenere operante il meccanismo di inserzione automatica di clausole per l'integrazione del contenuto del contratto prevista dall'art. 1339 del codice civile, in relazione alla natura inderogabile della disposizione legislativa sopra richiamata in tema di copertura delle spese sostenute dall'Ente pubblico per gli scopi questione (Consiglio di stato, Sez. V, 1 dicembre 2003, n. 7820; id., sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 577)".

Ai principi di cui sopra si è ritenuto che sia possibile derogare esclusivamente (ma non è il caso che viene in esame nella specie) quando - anziché di una procedura espropriativa, condotta secondo la scansione procedimentale imposta dalla legge - ci si trovi in cospetto di un fatto illecito, sotto il profilo civilistico, quale l'occupazione acquisitiva, giusta la massima - espressione di un indirizzo pacifico - che segue: "Nell'ipotesi in cui l'acquisizione delle aree da destinare alla realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare avvenga non già mediante le procedure espropriative di legge, bensì come effetto di un fatto illecito che, da un lato, determina l'acquisto della proprietà del suolo di 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. 22 ottobre 1971 n. 865, non potendosi fare ricadere sui concessionari delle aree e loro aventi causa i maggiori costi determinatisi in forza di una acquisizione delle aree realizzate con un fatto civilisticamente illecito, quale l'occupazione acquisitiva; il principio dell'integrale copertura dei costi di acquisto delle aree è infatti espressione di una garanzia economica nei confronti dell'ente procedente, ma contiene in sé anche un principio di garanzia giuridica verso il beneficiario, che è obbligato nei confronti del Comune nei soli limiti impostigli dalla legge e dal corretto comportamento dell'Amministrazione, legato alla corretta acquisizione delle aree nel rispetto della procedura espropriativa prevista dalla legge" (Consiglio Stato - Sez. IV - 22 luglio 2010, n. 4813) (Annulla Tar Puglia, Bari, sez. II, 20 febbraio 2004, n. 169).

I ricorrenti sostengono tuttavia che nella specie - avendo il Comune di Eboli stabilito preventivamente, nella convenzione conclusa con gli assegnatari dei suoli dell'area p. i. p., il prezzo di cessione in misura assai inferiore a quella, successivamente determinata come dovuta ai proprietari degli stessi suoli, per effetto della sentenza della Corte d'Appello di Salerno - tale prezzo di cessione dovrebbe considerarsi non più modificabile a causa di emergenze successive, ponendosi altrimenti la condotta del Comune come violativa del principio della buona fede nelle trattative e nella conclusione degli accordi in questione, principio pacificamente applicabile anche alle convenzioni urbanistiche.

Secondo l'esplicitazione contenuta nella memoria difensiva da ultimo depositata dai ricorrenti, infatti: "Tutti i ricorrenti, quali acquirenti di suoli nell'Area PIP di Eboli, hanno impugnato i provvedimenti posti in essere dal Comune e dagli organi delegati, miranti ad ottenere ingiustamente somme aggiuntive, per l'avvenuta cessione in proprietà dei detti suoli e richiesto l'accertamento della non debenza di tale pretesa, in quanto il rapporto di assegnazione è da ritenersi definitivo.

Nel contempo, hanno eccepito che nella ipotesi contraria, comunque il Comune non ha diritto a richiedere altre somme oltre a quelle già riscosse perché il suo comportamento è palesemente in contrasto con le regole di correttezza e buona amministrazione e, più specificamente, in odio al principio di buona fede e dell'affidamento prima e durante l'iter formativo, propedeutico alla stipula dell'atto pubblico di trasferimento.

Nel contesto di ogni ricorso i ricorrenti hanno dimostrato che il Comune non può chiedere ulteriori somme, a titolo di indennità di esproprio dei terreni, perché il procedimento amministrativo di assegnazione si è concluso con la stipula di atto sinallagmatico di cessione di evidenza pubblica, dopo che lo stesso Ente ha posto le condizioni per tale trasferimento.

La richiesta del Comune, qualora fosse legittima, è comunque improponibile in quanto il suo comportamento fin dall'approvazione del Piano PIP, è stato improntato in odio alla regola posta dall'art. 1337 c. c. tanto da rendersi colpevole di responsabilità precontrattuale per aver indotto i ricorrenti e le altre ditte ad accettare in buona fede le condizioni poste dall'Ente.

È pacifico, infatti, che la responsabilità precontrattuale della P. A. è configurabile in tutti i casi in cui l'Ente pubblico, nelle trattative con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch'esso è tenuto nell'ambito del rispetto dei doveri primari, garantiti dall'art. 2043 c. c.

Il Tribunale accerterà che il comportamento del Comune con la emanazione dei vari atti, ha ingenerato nei ricorrenti, anche per mera colpa, un ragionevole affidamento in ordine alla serietà e definitività della conclusione del contratto di trasferimento.

I ricorrenti - infatti - hanno eccepito la non applicabilità del principio dell'integrale copertura dei costi di acquisto delle aree, posto a garanzia economica dell'Ente concedente, perché - nel caso in esame - lo stesso Ente ha tradito il corrispondente principio di diritto posto a garanzia giuridica dell'assegnatario dei suoli stessi.

Il Comune, con le richieste avanzate, ha annullato unilateralmente quanto annunciato nel Bando di assegnazione dei suoli PIP e negli atti successivi, accettato dai ricorrenti, confidando nella presumibile e corretta attività amministrativa - in particolare nella veridicità e validità di detti atti -

tra cui le Norme Tecniche di attuazione del Piano P. I. P. - contenenti la determinazione definitiva dell'indennità di esproprio".

La prospettiva, adottata dai ricorrenti, non può essere seguita, per la semplice ma dirimente ragione che il principio dell'integrale copertura dei costi sostenuti per l'acquisizione delle aree da assegnare in zona p. i. p. è sancito, in maniera inderogabile, dalla legge e non può essere superato, in virtù di considerazioni imperniate sull'affidamento, in tesi ingenerato nei ricorrenti (per effetto della condotta, violativa del principio di buona fede, del Comune) circa la definitività del prezzo di cessione di tali aree (cfr. l'ulteriore massima che segue: "In sede di concessione di aree o lotti di un piano per insediamenti produttivi (P. I. P.), trova applicazione il principio generale di cui all'art. 35 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, in base al quale il prezzo di cessione delle aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle aree stesse, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile" - T. A. R. Sardegna - Sez. I - 26 marzo 2010, n. 364).

Inaccettabile, in particolare, la tesi secondo cui "la richiesta del Comune, qualora fosse legittima, è comunque improponibile in quanto il suo comportamento fin dall'approvazione del Piano PIP, è stato improntato in odio alla regola posta dall'art. 1337 c. c. tanto da rendersi colpevole di responsabilità precontrattuale per aver indotto i ricorrenti e le altre ditte ad accettare in buona fede le condizioni poste dall'Ente.

È pacifico, infatti, che la responsabilità precontrattuale della P. A. è configurabile in tutti i casi in cui l'Ente pubblico, nelle trattative con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch'esso è tenuto nell'ambito del rispetto dei doveri primari, garantiti dall'art. 2043 c. c."

Quel che non convince di tale tesi è che la stessa pretende di fondare la responsabilità precontrattuale del Comune - e quindi il dedotto contrasto del suo comportamento rispetto ai canoni della correttezza e della buona fede - su una circostanza (quella della diversa determinazione dell'indennità di esproprio, da parte della Corte d'Appello di Salerno, nel giudizio proposto dai proprietari dei suoli espropriati) successiva alla fase della conclusione della convenzione di cessione dei suoli medesimi, quindi su una inammissibile valutazione ex post.

Ma è l'argomento, secondo cui il principio dell'integrale copertura dei costi di acquisizione delle aree è fissato inderogabilmente dalla legge, a sconfiggere definitivamente la tesi della responsabilità precontrattuale del Comune di Eboli.

Espressiva dello stesso principio - sia pur in un ambito fattuale differente - si pone la decisione, secondo la quale: "La determinazione del prezzo di cessione di un alloggio popolare ed economico, erroneamente effettuata dall'amministrazione ad un prezzo inferiore a quello stabilito per legge, ed alla quale il cessionario aderisce senza contestazione con la stipulazione del contratto, non dà luogo a responsabilità precontrattuale della stessa amministrazione, in quanto la conseguente invalidità del contratto deriva da una norma di legge che nessun consociato può giuridicamente ignorare" (Cassazione civile - Sez. un. - 11 febbraio 1982, n. 835).

Del resto, se in giurisprudenza si ritrova l'affermazione secondo cui "La responsabilità precontrattuale della p. a. è configurabile in tutti i casi in cui l'ente pubblico, nelle trattative con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch'esso è tenuto, nell'ambito del rispetto dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c.c."; , s'è anche precisato: "In particolare, se non è configurabile una responsabilità precontrattuale, per violazione del dovere di correttezza di cui all'art. 1337 c. c. rispetto al procedimento amministrativo strumentale alla scelta del contraente, essa è configurabile con riguardo alla fase successiva alla scelta, in cui il recesso dalle trattative dell'ente è sindacabile sotto il profilo della violazione del dovere del "neminem laedere", ove sia venuto meno ai doveri di buona fede, correttezza, lealtà e diligenza, in rapporto anche all'affidamento ingenerato nel privato circa il perfezionamento del contratto" (Cassazione civile - Sez. III - 10 giugno 2005, n. 12313).

Quindi l'ambito applicativo della responsabilità precontrattuale della P. A. è stato individuato - in conformità agli schemi civilistici, tipici di tale forma di responsabilità aquiliana - allorché la P.

A. si sia sottratta ingiustificatamente alla conclusione del contratto, nella fase delle trattative conseguenti all'individuazione del contraente, in base alle regole dell'evidenza pubblica.

Si tratta - com'è facile notare - di un ambito applicativo affatto diverso da quello, rispetto al quale i ricorrenti pretenderebbero di trapiantare, nella specie, gli stessi principi, ipotizzando una responsabilità di natura precontrattuale dell'ente, in base al verificarsi di un'eventualità (quella della diversa e maggiore quantificazione del prezzo di espropriazione dei terreni compresi in area p. i. p., per effetto di una decisione giudiziale non preventivabile al momento della conduzione delle trattative e della conclusione della convenzione per la cessione degli stessi terreni alle imprese interessate), successiva e del tutto estranea all'ambito delle trattative medesime.

L'errore prospettico di una tesi siffatta emerge con tutta evidenza, allorché i ricorrenti affermano: "Con nota del 7.11.2005, prot. 33169, diretta alla Società Consortile Mista, e, quindi, ai singoli Soci, tra cui i ricorrenti, il Comune ha ulteriormente precisato che "l'indennità di esproprio da applicare ai terreni inclusi nell'area per gli insediamenti produttivi del Comune di Eboli, è stata già definita nella relazione tecnica illustrativa del PIP ed approvata dal Consiglio Comune con delibera n. 194 del 1998 (...)"

Secondo i ricorrenti, "la nota predetta, in effetti, conferma che il Comune intendeva assicurare le ditte che si apprestavano a stipulare l'atto definitivo di acquisto che il prezzo di cessione era quello noto, stabilito nelle Norme Tecniche di Attuazione del P. I. P."

Insomma il Comune non potrebbe ripetere dagli assegnatari dei suoli quanto stabilito, con decisione giudiziale definitiva, essere la giusta indennità di esproprio, perché li avrebbe indotti, con malafede, a confidare nella definitività della diversa determinazione, operata nel corso del procedimento per l'esecuzione del p. i. p.; e poi perché avrebbe ritardato colpevolmente nel porre in essere gli ulteriori atti della procedura, tra cui i decreti di esproprio, in tal modo consentendo ai proprietari dei suoli di agire in sede civile con l'opposizione alla stima; ed avrebbe inoltre apprestato una difesa tecnica inadeguata in giudizio: tutte circostanze che renderebbero la sua pretesa - consacrata nei provvedimenti impugnati - come illegittima.

In sostanza, i ricorrenti pretendono di sottrarsi alle conseguenze derivanti dalla pronuncia della Corte d'Appello, ed alla maggiore determinazione del costo d'esproprio derivatane, sulla base di considerazioni attinenti a presunti ritardi nell'emanazione dei decreti d'esproprio, e a presunte lacune nella difesa in giudizio dell'ente.

Ma, quanto ai primi, s'è visto che l'unica ipotesi in cui sarebbe iniquo addossare agli assegnatari dei suoli un costo di esproprio maggiore riguarda il caso dell'occupazione acquisitiva, laddove nella specie è pacifico che la procedura espropriativa s'è conclusa in modo sostanzialmente conforme allo schema legislativo; quanto, poi, alle presunte inadeguatezze nella difesa tecnica dell'ente, si tratta evidentemente di considerazioni inaccettabili, configurandosi pacificamente l'obbligazione del professionista come obbligazione di mezzi e non di risultato e quindi non potendo, dalla scelta di un professionista, che curasse gli interessi dell'ente in giudizio, farsi derivare nessuna conseguenza circa la fattispecie in esame.

S'è visto, invece, come il Comune abbia diritto a ripetere dai singoli acquirenti l'importo pro quota di quanto effettivamente speso per l'acquisizione delle aree e per le spese di urbanizzazione. Ciò anche nell'ipotesi in cui nessuna riserva in tal senso fosse contenuta nel contratto stesso, dovendosi ritenere operante il meccanismo di inserzione automatica di clausole per l'integrazione del contenuto del contratto prevista dall'art. 1339 del codice civile, in relazione alla natura inderogabile della disposizione legislativa sopra richiamata in tema di copertura delle spese sostenute dall'Ente pubblico per gli scopi in questione.

Che poi la spesa per l'acquisizione delle aree sia stata nella specie assai più alta di quanto preventivato rientra nell'alea normale del giudizio, intentato dai proprietari dei suoli espropriati, ed il Comune non può certo ritenersi responsabile, nei confronti degli acquirenti dei lotti dell'area p. i. p., a cagione della presunta inadeguatezza della difesa tecnica, in detto giudizio espletata dal professionista incaricato.

In particolare, è infondata la censura secondo la quale la stessa sentenza della Corte d'Appello di Salerno avrebbe attribuito all'ente "una responsabilità procedurale evidente", affermando che non essendosi giammai determinata la stima definitiva, ed essendosi emesso il decreto d'esproprio sulla base di quella provvisoria, il termine decadenziale per la relativa impugnazione non era mai iniziato a decorrere, con conseguente tempestività dell'azione, esercitata dai proprietari dei suoli espropriati. Infatti le suddette circostanze hanno inciso unicamente sulla mancata decorrenza del termine per proporre l'azione, non certo sul suo esito, sicché nessuna conseguenza può derivarne a carico dell'ente, e tanto meno la pretesa a sottrarsi all'obbligo, scaturente dalla legge, di coprire integralmente i costi dovuti dal Comune per l'esproprio dei suoli.

Del pari infondata la doglianza, secondo cui il Comune non avrebbe avuto titolo a richiedere il maggior prezzo di esproprio, determinato dalla Corte d'Appello, perché detta determinazione giudiziale sarebbe avvenuta, nella misura predetta, "per colpa dell'ente": i ricorrenti pretendono di applicare la fattispecie della responsabilità ex art. 2043 cod. civ. all'esito di un giudizio, sostenendo che il "fatto ingiusto" generatore del diritto al risarcimento del danno sarebbe da individuare in una condotta processuale inadeguata da parte del (difensore del) Comune.

È forse superfluo rimarcare quanto una tesi siffatta si discosti dalla normale operatività del meccanismo della responsabilità aquiliana, pretendendo di far derivare l'obbligo del risarcimento del danno (nella particolarissima forma dell'inesigibilità della pretesa a ripetere dai singoli acquirenti dei lotti quanto statuito, dalla Corte d'Appello, come giusta indennità di espropriazione) da condotte, anzitutto non direttamente dell'ente (bensì delle persone, cui era stata affidata la sua difesa tecnica in giudizio), e che, in ogni caso, palesemente non si presterebbero, neppure in ipotesi, ad essere qualificate in termini di condotte "ingiuste", essendo l'ambito del giudizio evidentemente estraneo a valutazioni siffatte.

In sostanza si pretenderebbe che in danno del Comune di Eboli si verificasse una sorta di traslazione di una responsabilità di tipo professionale, che oltre tutto si vorrebbe che fuoriuscisse dall'ambito del giudizio innanzi alla Corte d'Appello di Salerno e portasse a concludere che l'esito di quel giudizio non può essere opposto ai ricorrenti, i quali per tale ragione dovrebbero essere tenuti immuni dalla diversa e maggiore determinazione dell'indennità di esproprio in detto giudizio operata, nonostante che essi debbano risponderne in base alla legge, ed al principio dell'integrale copertura dei costi per l'acquisizione delle aree, in essa affermato.

Che poi - per effetto del notevolissimo incremento di tale indennità, per effetto della decisione della Corte d'Appello - possano essere in qualche modo pregiudicate le finalità d'incentivazione dell'iniziativa economica, proprie del meccanismo del p. i. p., è un accidente che rientra - come si diceva anche prima - nella normale alea del giudizio.

Del pari non rilevanti le osservazioni delle parti ricorrenti, circa la minore appetibilità dei suoli, compresi nel piano per gli investimenti produttivo de quo, che si sarebbe verificata, se gli acquirenti avessero conosciuto l'effettiva indennità di espropriazione da corrispondere, infine, alla proprietà (quintuplicata rispetto a quella inizialmente, determinata dal Comune); ovvero, circa la necessità che il Comune - invece di fissare un prezzo, poi verificatosi incongruo, e di pretendere il pagamento dagli acquirenti dei suoli - anticipasse le relative somme, inserendo tuttavia nei singoli atti di trasferimento la clausola dell'integrale copertura dei costi di acquisizione dei medesimi.

Neppure può sostenersi che il Comune di Eboli, avendo inteso determinare tale costo prima della cessione delle aree e avendone preteso l'erogazione anticipata, si sarebbe assunto l'alea della eventuale differenza.

Quanto al primo aspetto, tali considerazioni, pur se comprensibili, nell'ottica dei ricorrenti, non tolgono e non aggiungono nulla al nocciolo della questione, che consiste - com'è ormai chiaro - nell'accertata legittimità della pretesa dell'ente a riversare sugli acquirenti dei lotti dell'area p. i. p. l'intero costo dovuto per l'esproprio dei medesimi, in applicazione dell'art. 35 della l. 865/71.

Dire che se gli acquirenti avessero conosciuto il prezzo finale da corrispondere per tali suoli, probabilmente non li avrebbero acquistati, è dire una cosa ovvia, ma che sotto il profilo giuridico non sposta minimamente l'asse del problema.

Del resto, operando, come sopra rilevato, il meccanismo dell'inserzione automatica delle clausole imposte per legge, è del tutto irrilevante che il Comune abbia fatto pagare agli acquirenti dei lotti il prezzo (inizialmente) fissato per la cessione dei medesimi, anziché anticiparlo e riservarsi poi di quantificare, al termine della procedura espropriativa il suo esatto ammontare, da ripetere dai medesimi.

In ogni caso, infatti, gli stessi acquirenti avrebbero dovuto corrispondere tale prezzo finale, sicché nessuna conseguenza favorevole sarebbe potuta derivarne per i medesimi (stante l'esito del giudizio innanzi alla Corte d'Appello).

Perché, poi, il Comune si assumesse l'alea dell'eventuale differenza tra il prezzo stabilito in sede di attuazione del piano e l'indennità di espropriazione definitivamente corrisposta, sarebbe stata necessaria, come minimo, una specifica pattuizione, nei singoli atti di trasferimento dei lotti (da considerarsi comunque nulla, perché in contrasto con norme imperative di legge)

Se poi si vuole sostenere che, se il Comune avesse agito diversamente, forse i ricorrenti - o taluni di essi - non avrebbero acquistato i lotti (per l'incertezza circa il prezzo finale d'acquisto), si entra, ancora una volta, nell'ambito delle pure ipotesi e delle considerazioni metagiuridiche.

In definitiva, i provvedimenti impugnati si sottraggono alle censure svolte, non apparendo pertinente il richiamo a forme di responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione, per sostenere che i ricorrenti possano sottrarsi all'imperatività della regola del pareggio economico per la realizzazione degli interventi del p. i. p.; del resto l'Amministrazione, nelle sue difese, ha fatto presente che - consapevole delle difficoltà derivanti per gli acquirenti dei lotti, tra cui i ricorrenti, dagli esiti della pronuncia della Corte d'Appello - ha deciso di rateizzare il pagamento dei congruagli in cinque anni, al fine di consentire, ai medesimi, di apprestare i mezzi per farvi fronte.

Per ciò che concerne le spese processuali, per la peculiarità del caso concreto il Tribunale ritiene sussistere più che giustificati motivi, per compensarle integralmente tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2012, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Onorato, Presidente

Giovanni Grasso, Consigliere

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 OTT. 2012.