



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 la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 199 del 2005 proposto da Saccomandi & Malagoli S.p.A., in persona del legale rappresentante Marco Malagoli, difesa e rappresentata dall'avv. Matilde Palmieri e dall'avv. Paolo Piva, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliata in Parma, via XXII Luglio n. 3;

contro

il Comune di Parma, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Eugenia Monegatti e presso la stessa elettivamente domiciliato in Parma, p.zza Garibaldi n. 17;

per la declaratoria

di nullità ed inefficacia dei patti n. 5, 6 e 7 della convenzione stipulata tra il Comune di Parma e la società ricorrente in data 8 febbraio 2001, rep. n. 033358; di risoluzione, anche per eccessiva onerosità, della convenzione suindicata;

.....per l'annullamento.....

della determinazione dirigenziale n. DD/2005-458 del 1° marzo 2005, recante la fissazione dell'indennità provvisoria di esproprio;

del decreto di esproprio n. 69573 in data 13 maggio 2005 dell'area individuata al NCT di S. Lazzaro P.se al fg. 33 mapp. 19 e 23, finalizzato alla realizzazione del progetto di svincolo a livelli sfalsati con la via Budellungo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 29 giugno 2011 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Allo scopo di conseguire il titolo edilizio necessario alla temporanea realizzazione di un impianto di distribuzione di carburante in via Budellungo di S. Lazzaro P.se per una superficie di mq. 4.000, entro un'area ubicata in fascia di rispetto stradale disciplinata dall'art. 13 delle norme di attuazione del p.r.g., la società ricorrente stipulava con il Comune di Parma, in data 8 febbraio 2001, la convenzione rep. n. 033358, della durata di anni 18. Successivamente, in data 8 marzo 2001, la ditta otteneva il rilascio della concessione edilizia e l'autorizzazione ad esercitare l'attività di erogazione del carburante, venendo poi i relativi lavori terminati in data 24 giugno 2003 e quindi avviata l'attività. In séguito, il Comune di Parma comunicava alla ricorrente che, per effetto dell'approvazione del progetto preliminare relativo alla realizzazione del sottopasso di via Budellungo (delib. giunt. n. 1188 del 16 ottobre 2003), si dava inizio al procedimento amministrativo per l'approvazione del progetto definitivo dei lavori, che avrebbero coinvolto anche l'area di proprietà della ditta (v. nota prot. n. 129923 del 4 novembre 2003),

in un primo tempo esclusa dalla procedura espropriativa ma poi, in ragione della variazione del progetto dell'opera pubblica derivante della sopraggiunta necessità di rispettare tassative norme tecniche prescritte dall'ANAS e dal d.m. 5 novembre 2001, interessata da un intervento tale da comportare addirittura la necessità di rimozione dell'impianto di distribuzione di carburante e quindi la cessazione dell'attività. Infine, l'Amministrazione comunale determinava l'indennità provvisoria di esproprio in € 16.345,00 (determinazione dirigenziale n. DD/2005-458 del 1° marzo 2005), obiettando alla ditta che alle maggiori somme invocate a titolo di indennizzo si opponevano gli accordi racchiusi negli artt. 5, 6 e 7 della convenzione dell'8 febbraio 2001; indi, veniva emanato il decreto di esproprio (n. 69573 del 13 maggio 2005).

Ritenendo illegittime le determinazioni assunte dall'ente locale e, in via subordinata, nulli i patti della convenzione sulla cui base il Comune di Parma aveva fondato la quantificazione dell'indennizzo, e comunque meritevole della declaratoria di risoluzione la convenzione stessa per esserne venuto meno un presupposto oltre che per l'eccessiva onerosità sopravvenuta, la società ricorrente ha adito il giudice amministrativo. Assume erroneamente interpretata la convenzione laddove ai patti 5, 6 e 7 prevede la rinuncia ad eventuali indennizzi risarcitori, nel senso che detta rinuncia dovrebbe intendersi riferita solo alla fase temporale coincidente con la scadenza naturale della convenzione – e cioè al diciottesimo anno dalla stipula –, non anche all'ipotesi di acquisizione dell'area da parte dell'Amministrazione intervenuta in un momento antecedente; lamenta che, in violazione del patto n. 7 della convenzione, il decreto di esproprio non sia stato preceduto dal preavviso di un anno dell'avvio della procedura ablatoria; denuncia la nullità e/o inefficacia dei patti 5, 6 e 7 della convenzione – ove da interpretare nel senso preteso dall'Amministrazione – per indeterminatezza ed indeterminabilità dell'oggetto (art. 1346 cod.civ.), per contrasto con la disposizione

di natura imperativa di cui all'art. 32, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, ma anche con la prescrizione generale di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, per carenza di causa negoziale in assenza di interessi meritevoli di tutela (art. 1322 cod.civ.), per trattarsi di clausole vessatorie ex art. 1341 cod.civ. e quindi necessitanti di una specifica approvazione per iscritto; invoca, in via subordinata, la dichiarazione di risoluzione della convenzione in applicazione del principio della presupposizione (nella considerazione comune alle parti che, per la sua particolare collocazione e distanza dalla viabilità, la stazione di servizio non avrebbe potuto mai essere danneggiata nel caso di ampliamento della strada) o per eccessiva onerosità sopravvenuta ex art. 1467 cod.civ. (per l'intervenuto sconvolgimento dell'equilibrio economico della convenzione e del suo sinallagma funzionale). Di qui la richiesta di declaratoria di nullità ed inefficacia dei patti n. 5, 6 e 7 della convenzione e, in via subordinata, di risoluzione della convenzione medesima, nonché di annullamento della determinazione dirigenziale n. DD/2005-458 del 1° marzo 2005 e del decreto di esproprio n. 69573 in data 13 maggio 2005.

Si è costituito in giudizio il Comune di Parma, resistendo al gravame.

L'istanza cautelare della società ricorrente veniva respinta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 7 giugno 2005 (ord. n. 176/2005).

All'udienza del 29 giugno 2011, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Il ricorso è infondato.

Una prima questione attiene alla portata interpretativa dell'art. 7 della convenzione ("Nel caso invece che il Comune si dovesse trovare nella necessità di dover disporre dell'area, si dovrà avviare regolare procedura di esproprio, comunicata con preavviso scritto, a mezzo raccomandata A.R., non inferiore ad un anno (1 anno), fermo restando la rinuncia da parte della ditta di ogni indennità sia in ordine alle predette attrezzature ed impianti che ai lavori di rimozione, nonché in ordine all'avviamento commerciale"), in quanto la società ricorrente

ritiene che la rinuncia alle indennità riguardi unicamente l'esproprio intervenuto alla scadenza naturale della convenzione, in coerenza con le fattispecie di cui all'art. 5 ("La ditta Saccomandi & Malagoli S.p.A. ed i successivi aventi causa, si impegnano fin da ora a rendere libera da persone e cose, l'area su cui è costruita la stazione di servizio per la distribuzione di carburante, e quindi a rimuovere a propria cura e spese tutte le attrezzature ed impianti esistenti, alla scadenza della presente convenzione che ha durata diciottenne a partire dalla data di stipula, rinnovabile un anno prima della scadenza su espressa richiesta degli interessati") e all'art. 6 ("La ditta Saccomandi & Malagoli S.p.A. intestataria della richiesta di concessione edilizia, dichiara di rinunciare sin da ora ad eventuali indennità sia in ordine alle predette attrezzature ed impianti che ai lavori di rimozione, nonché in ordine all'avviamento commerciale"), mentre l'Amministrazione comunale ritiene, al contrario, che l'ipotesi regolata dall'art. 7 includa qualsiasi situazione di apprensione coattiva dell'immobile, anche se anteriore alla scadenza naturale della convenzione. In quest'ultimo caso, naturalmente, ove pure non fossero ancora trascorsi i prescritti diciotto anni, nulla spetterebbe alla ditta, se non il valore del terreno espropriato.

Il Collegio è dell'avviso che siano corrette le conclusioni del Comune di Parma. In effetti, dopo avere disciplinato la fattispecie del ripristino dello stato dei luoghi al momento della naturale scadenza del rapporto (artt. 5 e 6), la convenzione si occupa del caso in cui l'Amministrazione debba acquisire l'area per esigenze pubbliche e, senza alcun riferimento alla propria «scadenza», introduce l'obbligo del preavviso scritto e ribadisce la rinuncia della ditta alle indennità, rinuncia che sarebbe stato del tutto superfluo richiamare se l'art. 7 avesse preso unicamente a riferimento la fase temporale successiva alla naturale conclusione del rapporto – per avervi già provveduto il precedente art. 6 –, mentre la disposizione di cui all'art. 7 regola una fattispecie del tutto distinta dall'altra, e ciò, come si è detto, si ricava anche dal mancato riferimento alla «scadenza» della convenzione. Del resto, se è pur vero che, dovendosi fare applicazione alle convenzioni urbanistiche dei

criteri ermeneutici di cui agli artt. 1362 e segg. cod.civ. (v., ex multis, TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 18 maggio 2011 n. 1281), non ci si può arrestare al tenore letterale delle parole ma occorre tenere conto degli ulteriori elementi all'uopo previsti, nulla tuttavia ha in concreto addotto la società ricorrente per dimostrare che da altre espressioni contenute nella convenzione o dal comportamento complessivo delle parti si dovesse desumere un diverso significato di dichiarazioni negoziali che si presentano in sé chiare e non bisognose di approfondimenti interpretativi; in particolare, non v'è ragione di richiamarsi all'interpretazione di buona fede di cui all'art. 1366 cod.civ. – in quanto l'esigenza di far prevalere il significato che il destinatario può ragionevolmente intendere secondo il criterio di affidamento dell'uomo medio appare pienamente coerente nella fattispecie con una interpretazione della convenzione che carichi sul privato gli oneri legati alla rimozione degli impianti e alla cessazione dell'attività, in qualunque momento avvenuti (non a caso l'art. 2 della convenzione vincola la ditta agli obblighi previsti "... per tutta la sua durata come meglio precisato agli artt. 5, 6 e 7 ...") –, né v'è motivo di invocare il significato meno gravoso per l'obbligato ai sensi dell'art. 1371 cod.civ. – per operare invero tale principio in via del tutto subordinata quando l'accordo rimanga oscuro nella sua portata –.

Né, poi, convince la doglianza imperniata sulla carenza del «preavviso» considerato dall'art. 7 della convenzione, nell'assunto – a dire della società ricorrente – che la comunicazione ivi imposta riguarderebbe una formalità diversa dal mero avviso ex art. 7 della legge n. 241 del 1990, già insito nell'ordinamento e quindi inutilmente ribadito nella convenzione. Sennonché – osserva il Collegio – lungi dal duplicare gli adempimenti previsti dalla legge n. 241 del 1990, è evidente che l'esigenza da soddisfare era quella di una comunicazione effettuata con congruo anticipo, onde consentire al privato di disporre di un adeguato periodo di tempo per curare i propri interessi; non v'è, dunque, una differenza di contenuti tra la comunicazione

ex art. 7 della legge n. 241 del 1990 e quella di cui all'art. 7 della convenzione, tant'è che appare adeguato allo scopo l'avviso nella fattispecie inviato alla ricorrente il 4 novembre 2003, anche perché risulta che lo stesso ha rispettato il termine di un anno fissato dalla convenzione.

Quanto, poi, all'invocata nullità, per indeterminatezza ed indeterminabilità dell'oggetto (art. 1346 cod.civ.), del patto convenzionale consistente nella rinuncia alle indennità derivanti dalla rimozione delle attrezzature e dalla cessazione dell'attività commerciale, osserva il Collegio che in realtà si tratta di oggetto determinabile attraverso il riferimento al tipo di impianto che il ricorrente aveva chiesto venisse assentito; risulta, quindi, assolta nella circostanza la fondamentale esigenza, sottesa alla disposizione di cui all'art. 1346 cod.civ., che il contraente, al momento dell'accordo, sia a conoscenza dell'impegno che egli in concreto assume, seppure in relazione a fatti il cui accadimento non è certo. Né un profilo di nullità scaturisce dall'asserita incompatibilità con l'art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001 (in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione) e con l'art. 11 della legge n. 241 del 1990 (in tema di indennizzo spettante al privato che subisca pregiudizio dal recesso unilaterale dell'Amministrazione dall'accordo), in quanto quelli del privato sono pur sempre diritti disponibili e quindi ben possono costituire oggetto di rinuncia. Né, ancora, convince l'assunto per cui una simile rinuncia implicherebbe la carenza di «causa», per non realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico (art. 1322, comma 2, cod.civ.); invero, come è noto, la valutazione di meritevolezza non deve essere effettuata ex post sulla base del risultato economico concretamente conseguito, ma ex ante sulla base della struttura negoziale astratta posta in essere dalle parti, sicché occorre accertare che lo schema astratto persegua un interesse meritevole di tutela e non che tale schema sia sicuramente conveniente per entrambe le parti, con la conseguenza che la libera scelta del privato di accollarsi nella fattispecie i costi di chiusura anticipata

dell'attività commerciale rispetto alla naturale scadenza della convenzione, in presenza di un'eventuale sopraggiunta esigenza di acquisizione dell'area alla mano pubblica per la salvaguardia di interessi di carattere generale, si raccorda con la peculiare localizzazione dell'impianto di distribuzione di carburante in fascia di rispetto stradale posta a margine del tracciato di una "tangenziale" ancora in corso di realizzazione e potenzialmente interessata da un ampliamento di sede, ovvero si tratta di vicenda che l'accordo delle parti mira a regolare attraverso la distribuzione degli oneri tra le stesse in misura tale da non lasciare al privato solo i vantaggi economici dell'operazione e da non far gravare unicamente sull'Amministrazione comunale le spese legate al possibile intervento pubblico sull'area temporaneamente utilizzata dalla ditta. Né, infine, ha ragione il ricorrente nel richiamarsi all'art. 1341, comma 2, cod.civ. e alla pretesa inefficacia delle clausole in esame perché non oggetto di specifica approvazione per iscritto; indipendentemente, infatti, dalla correttezza o meno delle qualificazioni delle stesse come «vessatorie», va fatto rinvio a quel consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui le clausole inserite in un contratto stipulato per atto pubblico o in forma pubblica amministrativa, ancorché si conformino alle condizioni poste da uno dei contraenti, non possono considerarsi come "predisposte" dal contraente medesimo ai sensi dell'art. 1341 cod. civ. e, pertanto, pur se vessatorie, non richiedono approvazione specifica per iscritto, in quanto la particolare forma contrattuale rivestita dall'accordo esclude la necessità di una approvazione siffatta (v., tra le altre, Cass. civ., Sez. I, 21 settembre 2004 n. 18917). Le restanti questioni concernono l'invocata risoluzione della convenzione. Senonché, quanto alla c.d. "presupposizione", non trova riscontro alcuno la tesi secondo cui l'accordo era stato stipulato sulla base dell'inespressa condizione del non verificarsi dell'ipotesi dell'ampliamento della "tangenziale" fino ad invadere l'area di ubicazione dell'impianto; al contrario, la previsione di cui all'art. 7 della

convenzione evidenzia come di una simile eventualità si fosse tenuto conto, regolandone gli effetti. Quanto, invece, all'eccessiva onerosità di cui all'art. 1467 cod.civ., appare assorbente di ogni altra considerazione la circostanza che si trattava di rischio esplicitamente assunto dalla parte, sì da esulare dall'ambito di operatività della norma, che fa riferimento agli accadimenti estranei all'ordinario svolgimento della tipologia di contratto prescelta e al cui rischio neppure implicitamente la parte si è sottoposta.

In conclusione, il ricorso va respinto.

La peculiarità della controversia giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 29 giugno 2011, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/09/2011

IL SEGRETARIO

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