

Publicato il 19/07/2024

N. 02262/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 00691/2023 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 la Lombardia

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 691 del 2023, proposto da Giuseppe Mantegazzini e Matteo Cataneo, rappresentati e difesi dall'avvocato Giampiero Chiodo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Trezzano sul Naviglio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano D'Ancona, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Giorgio Gasparro, rappresentato e difeso dall'avvocato Gasparro Paola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Paola Gasparro, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

a) della Determinazione del Responsabile dell'Area Sviluppo del Territorio del Comune di Trezzano sul Naviglio n. 808, del 21 settembre 2021, avente ad oggetto l'*alienazione dell'area di via Caravaggio identificata al N.C.E.U. al foglio 6*

*mappale 1228 mediante procedura di vendita negoziata diretta, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera f) del vigente regolamento per l'alienazione e la valorizzazione dei beni immobili comunali?*

b) di ogni altro atto ad essa preordinato, presupposto, consequenziale e/o, comunque, connesso, ancorché allo stato non conosciuto, compreso il Regolamento per l'alienazione e la valorizzazione dei beni immobili comunali, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 43, del 26 settembre 2018, ove interpretato in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile;

- occorrendo, previo rinvio alla Corte Costituzionale sulla questione di costituzionalità degli artt. 121 e 122 dell'All.1 al D.lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo), per la dichiarazione di inefficacia del contratto di compravendita che il Comune di Trezzano sul Naviglio e il controinteressato hanno stipulato avanti al Notaio il 23 settembre 2021, rep. n. 27332, racc. n. 11590.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Trezzano sul Naviglio e di Giorgio Gasparro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2024 la dott.ssa Concetta Plantamura e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1) I ricorrenti e il controinteressato sono proprietari di tre cespiti immobiliari ubicati l'uno a fianco all'altro nella zona compresa tra le vie Tintoretto e Caravaggio del Comune di Trezzano sul Naviglio. In particolare, la proprietà del controinteressato si trova nel mezzo e, dunque, fra le proprietà dei due ricorrenti. Le tre proprietà ricomprendono, ciascuna, anche una porzione di terreno (mappale 1228) situata in prossimità del lato nord. Tale striscia di

terreno era destinata alla costruzione di una via pubblica per collegare le vie Tintoretto e Caravaggio, mai realizzata. Le porzioni di terreno sono state inglobate nelle rispettive proprietà, delimitate da recinzioni.

Con comunicazione trasmessa a mezzo pec in data 7 novembre 2021 il controinteressato informava i ricorrenti di aver acquistato dal Comune in data 23 settembre 2021 l'area di cui al mappale 1228, invitandoli a delimitare l'area di loro proprietà, spostando, quindi, le recinzioni.

Stando alla narrazione dei ricorrenti, il Comune di Trezzano sul Naviglio aveva proceduto alla vendita della striscia di terreno di cui al mappale 1228 mediante alienazione diretta al controinteressato, senza alcuna trattativa sul prezzo, per un valore inferiore al suo valore di mercato e, soprattutto, senza coinvolgere i ricorrenti, benché gli stessi fossero pienamente legittimati a partecipare al procedimento di vendita.

2) Da ciò il ricorso avverso la Determinazione n. 808, del 21 settembre 2021, avente ad oggetto l'alienazione dell'area di via Caravaggio mediante procedura di vendita negoziata diretta, oltreché avverso il Regolamento per l'alienazione e la valorizzazione dei beni immobili comunali, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 43, del 26 settembre 2018, ove interpretato in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile; gli esponenti hanno anche chiesto la dichiarazione di inefficacia del contratto di compravendita, stipulato due giorni dopo la Determina del 21 settembre 2021 (ovvero, il 23 settembre 2021).

2.1) Le censure fanno essenzialmente leva sulla violazione dell'art. 11, comma 1, lettera f) del sopracitato Regolamento comunale, lamentando come tale disposizione avrebbe richiesto una negoziazione, invero del tutto obliterata nella fattispecie concreta, ove non avrebbe avuto luogo alcuna contrattazione, né con l'acquirente, né tanto meno accedendo ad un confronto competitivo tra i più soggetti confinanti, evidentemente presenti. L'operato del Comune di Trezzano sul Naviglio si sarebbe risolto, infatti, nell'alienazione diretta del bene immobile comunale al controinteressato, senza procedere con la

pubblicazione di un bando pubblico o con una trattativa privata tra più soggetti interessati. Da ciò, aggiungono gli istanti, la grave violazione dei principi dell'evidenza pubblica, come trasparenza, pubblicità, parità di trattamento, efficienza dell'azione amministrativa, oltre che delle norme contabili, poste a presidio della sana e prudente gestione del denaro e degli altri beni di proprietà pubblica, stabiliti dalle norme primarie di cui agli artt. 37 e 41 del R.D. n. 827/1924, all'art. 3 del R.D. n. 2440/1923 e all'art. 12, comma 2, della legge n. 127/1997, perpetrata – in tesi - dal Comune ai danni degli istanti medesimi.

3) Con sentenza del 25/10/2022, n. 2329, il TAR Lombardia, I sezione, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione.

4) A seguito di appello, il Consiglio di Stato ha riformato la predetta sentenza e, con la pronuncia del 30/03/2023, n. 3323, ha dichiarato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso di primo grado, rimettendo la causa al medesimo Tar, ai sensi e per gli effetti dell'art. 105, comma 3, c.p.a.

È utile richiamare, per la decisione della causa, la motivazione della sentenza n. 3323/2023, ove si legge che: «Dalla Determinazione n. 808/2021 impugnata si evince che il Comune di Trezzano sul Naviglio ha alienato la striscia di terreno di cui al mappale 1228 attraverso la procedura di vendita diretta con il solo controinteressato, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera f) del Regolamento per l'alienazione del patrimonio immobiliare comunale. Tale disposizione prevede che “la procedura negoziata diretta senza gara è ammessa, anche indipendentemente dal valore venale del bene, contrattando con uno o più soggetti (in questo caso mettendoli a confronto) nei seguenti casi: (...) f) alienazione di aree e/o reliquati che non rivestano alcun interesse per il Comune oppure che siano intercluse e/o irraggiungibili attraverso la proprietà di un solo confinante, il cui valore di stima sia pari o inferiore a € 50.000,00 (cinquantamila/00). Qualora siano interessati più soggetti confinanti si ricorre alla trattativa privata tra i medesimi”.

Il Regolamento, dunque, prevede la contrattazione anche per il caso in cui la “trattativa” si svolga coinvolgendo un unico soggetto. Nel caso di specie, invece, non vi è stata alcuna

negoziiazione con l'acquirente, né tanto meno si è dato corso ad un confronto competitivo.

I giudici amministrativi sono stati chiamati a decidere non su una controversia relativa ad un atto di gestione, adottato iure privatorum, del bene, appartenente al Comune in regime (come è pacifico) di patrimonio disponibile, bensì a stabilire se legittimamente o meno l'ente territoriale avesse proceduto alla scelta del contraente della futura vendita dello stesso. Tale scelta, atto prodromico alla stipulazione del negozio di diritto privato comportante il trasferimento del bene, in quanto relativa ad un momento antecedente all'instaurazione del rapporto civilistico, attinente al procedimento formativo della volontà dell'ente ed alla relativa autorizzazione conferita all'organo rappresentativo dello stesso, è stata adottata nelle forme di un tipico atto amministrativo. Tale atto non avrebbe potuto essere che impugnato dai controinteressati, portatori in tale fase di interesse legittimi (non diversamente dal soggetto nei confronti del quale la scelta era stata indirizzata), davanti al giudice naturale costituito, per siffatti rapporti, dal Tribunale Regionale Amministrativo competente, cui soltanto era demandato il compito di stabilire se fosse consentito o meno nella fattispecie procedere all'alienazione del bene, ancorché rientrante nel patrimonio disponibile del Comune, senza ricorrere ad un procedimento ad evidenza pubblica.

Ciò in conformità alla giurisprudenza, del tutto consolidata ed anche risalente nel tempo delle Sezioni Unite, secondo la quale: 1) quando la pubblica amministrazione, per la realizzazione delle sue finalità, ricorra agli strumenti giuridici che sono ordinariamente propri dei soggetti privati, solo l'attività negoziale, per tutto quel che riguarda la disciplina dei rapporti che dalla stessa scaturiscono, rimane assoggettata ai principi ed alle regole del diritto comune (salve le eventuali interferenze di norme di diritto pubblico integrative o modificative), mentre restano operanti le regole della disciplina amministrativa attinenti all'organizzazione della pubblica amministrazione ed alla formazione ed estrinsecazione delle sue determinazioni; 2) Posto che la fase preliminare, caratterizzata dalla formazione della volontà della P.A., resta sul piano del diritto amministrativo, ed è disciplinata dalle regole cd. dell'evidenza pubblica, poste dalla legge, dai regolamenti nonché da atti generali della stessa amministrazione, l'interesse alla legittimità sia dei singoli atti del procedimento interno con cui l'amministrazione manifesta l'intendimento di stipulare il negozio, sia delle scelte di avvalersi dell'uno piuttosto che dell'altro degli strumenti giuridici stabiliti dal

legislatore per la ricerca del contraente privato con cui concluderlo, esula dall'ambito dell'interesse semplice ed assume natura e consistenza di interesse legittimo, come tale tutelabile dinanzi al giudice amministrativo nei confronti di quei soggetti che si trovino in una posizione particolarmente qualificante rispetto all'esito di detto procedimento; 3) questi principi trovano applicazione proprio quando la p.a., come è avvenuto nella specie in ordine alla vendita del terreno, conclude il contratto con un contraente prescelto con il metodo della trattativa privata e questo risultato sacrifica l'interesse che alla conclusione del contratto avrebbe potuto avere un'altra parte: di tal che, se la determinazione suddetta è contraria a norma che avrebbe imposto il ricorso ad un procedimento concorsuale, si è in presenza di un provvedimento illegittimo, e la controversia originata dalla impugnativa di esso spetta al giudice amministrativo, ove chi la deduce versa nella posizione differenziata di cui si è detto (Cass. sez. un. 19502/2008; 2638/2006; 3341/2004; 392/2000; 391/2000; 51/2000; 754/1999; 11619/1998).

Né giova invocare quelle decisioni delle Sezioni Unite, le quali enunciano il principio che nel caso di conclusione di un contratto a trattativa privata, la Pubblica Amministrazione agisce *iure privatorum* in posizione del tutto paritetica con il privato, senza far uso di poteri in qualche modo autoritativi, ponendo in essere una attività negoziale assolutamente libera e svincolata da un qualsiasi schema procedimentale.

Detta giurisprudenza, infatti non è utilizzabile nel caso concreto, perché si riferisce esclusivamente alle ipotesi in cui, ferma restando la legittimità della scelta della trattativa privata (non posta in discussione dalle parti), la controversia insorge tra l'amministrazione ed il terzo che essa ha individuato quale possibile parte del futuro negozio perché o la trattativa non si conclude, o il contratto non è approvato, o l'amministrazione dopo averlo concluso reputa di recederne e così via. Ovvero alle controversie tra amministrazione e il candidato che, coinvolto inizialmente nella trattativa, si è visto preferire altro aspirante e ne ha impugnato il risultato. Ma nel caso concreto non ricorre alcuna di dette fattispecie in quanto gli appellanti hanno adito il giudice amministrativo proprio per far valere l'illegittimità della determinazione di contrarre a trattativa privata con il solo controinteressato; in questo caso la situazione tutelabile è quella di interesse legittimo, in

*quanto le modalità della scelta sono in contrasto con le norme che l'amministrazione aveva l'obbligo di percorrere.*

*La giurisprudenza della Corte di Cassazione, infine, è egualmente consolidata nel ritenere che spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda volta ad ottenere la dichiarazione di nullità o l'annullamento di un contratto stipulato da un Comune (quale che ne sia l'oggetto), a seguito dell'annullamento della delibera di scelta dell'altro contraente, adottata all'esito sia di una procedura ad evidenza pubblica, che a maggior ragione di una trattativa privata. Nella fase di esecuzione del rapporto i contraenti - p.a. e privato - si trovano in una posizione paritetica e le rispettive situazioni soggettive si connotano del carattere, rispettivamente, di diritti soggettivi ed obblighi giuridici a seconda delle posizioni assunte in concreto: anche con riferimento alle patologie ed inefficacie negoziali, siano esse inerenti alla struttura del contratto ed ai suoi presupposti, siano esse estranee e/o allo stesso sopravvenute (Cass. sez. un. 27167/2007; 20504/2006; 6743/2005; 931/1999; 1507/1987)».*

5) Gli originari ricorrenti hanno, quindi, ritualmente riassunto il processo in questa sede, con ricorso notificato il 12 aprile 2023 e depositato il successivo 26 aprile, articolando le medesime domande, affidate alle medesime censure, in precedenza richiamate.

6) Si sono costituiti in giudizio il Comune di Trezzano sul Naviglio e il controinteressato.

6.1) La difesa del primo ha, dapprima, rammentato come l'ente abbia approvato nel 2020 il Documento Unico di Programmazione (DUP) 2021-2023 e, a seguire, la Nota di aggiornamento al DUP, nel contesto del quale ha ricompreso l'area di Via Caravaggio nel Piano delle alienazioni, riportando anche il valore del bene da dismettere (pari ad € 13.000). A seguito della pubblicazione di tali dati nell'Albo Pretorio (dal 15 aprile 2021 al 30 aprile 2021), solo il controinteressato avrebbe manifestato al Comune la propria volontà di acquistare l'area di Via Caravaggio, al prezzo determinato nei documenti predetti. Sicché, prosegue il patrocinio medesimo, in risposta all'unica manifestazione d'interesse pervenuta, il Responsabile dell'Area

Sviluppo del Territorio del Comune di Trezzano avrebbe comunicato al controinteressato la possibilità di addivenire al trasferimento del bene al prezzo stabilito dalla Nota di aggiornamento al DUP. Indi, con la determinazione oggetto di gravame il Comune avrebbe stabilito di dare corso all'alienazione dell'area de qua, mediante la procedura di vendita negoziata diretta, approvando lo schema di atto di vendita, trasmesso in data 21/09/2021. Il contratto di vendita sarebbe stato, poi, stipulato, il 23 settembre 2021 e trascritto in data 20 ottobre 2021.

In rito, il patrocinio medesimo ha **eccepito il difetto di giurisdizione in relazione alla domanda di declaratoria di inefficacia del contratto** e, per il resto, la **inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse ad agire, non avendo i ricorrenti in alcun modo manifestato al Comune la propria volontà di acquisire il bene mediante la partecipazione al procedimento di selezione ad evidenza pubblica. Neanche dopo la conclusione del procedimento, una volta appresa la notizia dell'assegnazione del bene al controinteressato, i ricorrenti avrebbero manifestato la volontà di acquisire il bene** oggetto di controversia attraverso una procedura di selezione ad evidenza pubblica.

Nel merito, il Comune ha controdedotto alle censure avversarie, istando per il rigetto del gravame.

6.2) Analoghe eccezioni e controdeduzioni sono state svolte dalla difesa del controinteressato.

7) In replica, i **ricorrenti hanno rilevato come il DUP non identificasse catastalmente le aree** oggetto della nuova pianificazione urbanistica sì da poter indirizzare l'utenza all'effettiva individuazione dei lotti da essa interessati, in disparte l'ulteriore rilievo per cui costituisce *jus preceptum* il principio che richiede, nei confronti dei soggetti che, come **nella specie i ricorrenti, risultino direttamente incisi dal provvedimento, la notificazione individuale dello stesso.**

Gli esponenti hanno, altresì, evidenziato come la **gara**, che avrebbe dovuto essere esperita secondo le regole dell'evidenza pubblica per la vendita del

bene, costituisse un segmento distinto e autonomo dal DUP, dovendosi escludere la configurabilità di un onere, in capo agli stessi, di manifestare il loro interesse all'acquisto del terreno di cui al mappale 1228, in mancanza della previa pubblicazione del bando per l'assegnazione dell'area stessa. Indi, i ricorrenti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel gravame, se del caso declinando in favore dell'A.G.O. la sola giurisdizione sulla dichiarazione di inefficacia del contratto di compravendita stipulato tra il Comune e il controinteressato.

8) All'udienza pubblica del 23 maggio 2024 la causa, presenti per la parte ricorrente l'Avv. Nicoletta Morgia, in sostituzione dell'Avv. Giampiero Chiodo, per la parte controinteressata l'Avv. Paola Gasparro e per il Comune l'Avv. Stefano D'Ancona, è stata trattenuta in decisione.

9) Il Collegio deve soffermarsi *in primis* sulla pregiudiziale eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata da parte resistente e controinteressata in relazione alla domanda volta alla caducazione del contratto di compravendita, al prezzo di € 13.000,00, dell'immobile per cui è causa, stipulato per atto notarile del 13 settembre 2021.

L'eccezione è fondata.

Al riguardo, è sufficiente osservare come nella specie venga in rilievo un "contratto attivo", escluso come tale dal campo di applicazione del codice dei contratti pubblici (ex art. 4 d.lgs. n. 50/2016; art. 13, comma 2, D.Lgs. n. 36 del 2023), avente ad oggetto un bene del patrimonio comunale disponibile (cfr., tra le tante, da ultimo, TAR Campania, Salerno, I, 29/05/2024, n. 1166, TAR Lombardia, Milano, V, 20/11/2023, n. 2730). Non vertendosi, quindi, in una materia ricompresa nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la questione di giurisdizione va indagata sulla base del generale criterio di riparto, fondato sulla situazione soggettiva fatta valere (ex artt. 103, comma 1, Cost. e 7, comma 4, cod. proc. amm.). Per tale via, in linea con le condivisibili argomentazioni contenute nella motivazione della sopra citata sentenza del Consiglio di Stato, n. 3323/2023, si deve ritenere che, in

relazione agli atti delle procedure di alienazione dei beni del patrimonio comunale volti all'individuazione del contraente, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di atti espressivi del pubblico potere che, pertanto, intercettano posizioni d'interesse legittimo, dovendosi ravvisare, per contro, per la fase successiva, afferente all'esecuzione del rapporto, la giurisdizione del giudice ordinario (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, V, 10/11/23 n. 9638; id., 23/08/2019, n. 5821, per cui: «la "fase pubblicistica" preordinata alla selezione concorsuale del contraente privato vale a strutturare la relativa azione amministrativa in termini di attività propriamente autoritativa (arg. ex art. 1 l. n. 241/1990), a fronte della quale i concorrenti vantano situazioni soggettive di interesse legittimo (non potendo vantare pretese incondizionate alla stipula del contratto), idonee ad attivare la giurisdizione del giudice amministrativo»; Cass. civ., Sez. Un., 5/10/2018, n. 24411; id., 8/07/2015, n. 14188 Cass., id., 22/04/2013, n. 9689).

Ne consegue che, fuori dai casi di giurisdizione esclusiva, la giurisdizione amministrativa non si estende alle questioni relative alla sorte del contratto concluso dalla pubblica amministrazione, dal momento che, terminata la fase autoritativa, le posizioni giuridiche implicate assumono la consistenza del diritto soggettivo.

Rimane comunque salva, ai sensi dell'articolo 11, comma 2 del cod. proc. amm., la possibilità per la parte ricorrente di riproporre la domanda di annullamento e/o di declaratoria di inefficacia del contratto innanzi al giudice ordinario competente, con salvezza degli effetti processuali e sostanziali della stessa, entro il termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente decisione.

Sul punto, per quanto sin qui esposto, non si ravvisano i presupposti per la rimessione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 121 e 122 c.p.a. alla Corte Costituzionale, del resto genericamente prospettata da parte ricorrente.

10) Le restanti eccezioni, di difetto di legittimazione e di interesse, sollevate facendo leva sulla mancata manifestazione, da parte ricorrente, della propria

volontà di acquistare l'immobile contrassegnato dal mappale 1228, risultano manifestamente infondate.

Difatti, i ricorrenti risultano entrambi legittimati e interessati a dolersi dell'operato del Comune che, in tesi, in violazione delle norme e dei principi basilari che disciplinano l'esercizio del potere amministrativo di scelta del contraente, è pervenuto all'individuazione del controinteressato all'insaputa dei ricorrenti, rimasti incolpevolmente ignari della procedura di alienazione benché rivestenti anch'essi, al pari del controinteressato, i panni di "soggetti confinanti?" (ex art. 11, comma 1, lettera f, del citato Regolamento comunale), interessati all'acquisto del bene oggetto di alienazione (al riguardo, è utile riportare la già citata sentenza, pronunciata dal Consiglio di Stato sulla controversia in esame, n. 3323/2023, per cui «(...) *l'interesse alla legittimità sia dei singoli atti del procedimento interno con cui l'amministrazione manifesta l'intendimento di stipulare il negozio, sia delle scelte di avvalersi dell'uno piuttosto che dell'altro degli strumenti giuridici stabiliti dal legislatore per la ricerca del contraente privato con cui concluderlo, esula dall'ambito dell'interesse semplice ed assume natura e consistenza di interesse legittimo, come tale tutelabile dinanzi al giudice amministrativo nei confronti di quei soggetti che si trovino in una posizione particolarmente qualificante rispetto all'esito di detto procedimento*»).

E che si tratti, nella specie, di soggetti rivestenti «una posizione particolarmente qualificante rispetto all'esito di detto procedimento» è indubbio, poiché, come chiaramente documentato in atti, gli immobili di proprietà dei medesimi risultano confinanti con quello (di cui al mappale 1228) oggetto di alienazione.

11) Passando all'esame della domanda di annullamento rivolta contro la determinazione n. 808/2021, il Collegio osserva quanto segue.

Le suesposte censure sono fondate.

Il Comune di Trezzano sul Naviglio ha alienato la striscia di terreno di cui al mappale 1228, attraverso la procedura di vendita diretta con il solo controinteressato, in violazione degli artt. 11 del Regolamento per l'alienazione del patrimonio immobiliare comunale, 37 e 41 del Regio decreto

n. 827/1924, 3 del Regio decreto n. 2440/1923 e 12, comma 2, della legge n. 127/1997.

Al riguardo, è utile rammentare che:

- ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del R.D. n. 2440 del 1923: *"i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata"*;
- a sua volta, l'articolo 37, comma 1, del R.D. n. 827 del 1924, prevede che *"tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli"*;
- nel contempo, l'articolo 12, comma 2, della L. n. 127 del 1997, fatti salvi i principi generali desumibili dalle norme sopra richiamate, prevede che: *"i Comuni e le Province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla L. 24 dicembre 1908, n. 783 e successive modificazioni ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454 e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato ..."*;
- infine, l'art. 11, comma 1, lettera f) del sopra citato Regolamento per l'alienazione del patrimonio immobiliare comunale, ha previsto che: *"la procedura negoziata diretta senza gara è ammessa, anche indipendentemente dal valore venale del bene, contrattando con uno o più soggetti (in questo caso mettendoli a confronto) nei seguenti casi: (...) f) alienazione di aree e/o reliquati che non rivestano alcun interesse per il Comune oppure che siano intercluse e/o irraggiungibili attraverso la proprietà di un solo confinante, il cui valore di stima sia pari o inferiore a € 50.000,00 (cinquantamila/00). Qualora siano interessati più soggetti confinanti si ricorre alla trattativa privata tra i medesimi"*.

Ebbene, nella specie, come già riconosciuto dal Consiglio di Stato (con la citata sentenza n. 3323/2023), benché la norma regolamentare imponesse la contrattazione anche per il caso in cui la “trattativa” avesse coinvolto un unico soggetto, *«invece, non vi è stata alcuna negoziazione con l’acquirente, né tanto meno si è dato corso ad un confronto competitivo»*.

D’altro canto, va ribadito come la presenza di più soggetti confinanti (tre, per l’esattezza: i due ricorrenti e il controinteressato), come tali “interessati” all’acquisto del mappale 1288, fosse agevolmente ricavabile dalle planimetrie e dalla documentazione catastale in possesso dell’Amministrazione (cfr. la documentazione depositata da parte resistente, sub nn. 1 e ss.).

In tale contesto, è illegittima la Determinazione comunale volta all’alienazione dell’immobile di cui al mappale 1228 al controinteressato, in quanto assunta senza alcuna contrattazione e senza avere garantito la partecipazione al procedimento di alienazione ai soggetti proprietari degli immobili confinanti, con ciò compromettendo anche l’interesse pubblico ad una maggiore entrata.

La necessità di apprestare una forma di pubblicità idonea a garantire detta partecipazione si ricava dalle norme sopra richiamate, che richiedono il rispetto di criteri di trasparenza e di adeguate forme di pubblicità volte ad acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto.

Nella specie, lo stesso Regolamento per l’alienazione del patrimonio immobiliare comunale, nel dare rilevanza giuridica alla posizione dei confinanti, ne imponeva il coinvolgimento nella procedura negoziata che ha coinvolto il predetto mappale 1228, quantomeno attraverso un’adeguata pubblicizzazione della procedura stessa ovvero mediante la comunicazione agli stessi dell’avvio della procedura in parola.

Nulla di tutto ciò risulta in concreto avvenuto atteso che i ricorrenti, benché, come già detto, proprietari dei terreni confinanti con l’area per la quale vi è controversia e, dunque, “interessati” alla trattativa concernente l’alienazione di detta area, non risultano affatto coinvolti in essa, dovendosi senz’altro escludere la idoneità della pubblicazione all’Albo Pretorio della Nota di

aggiornamento al DUP 2021-2023 - che ha ricompreso l'«area di Via Caravaggio» nel Piano delle alienazioni, oltretutto senza identificare la particella oggetto di cessione -, a garantire siffatto coinvolgimento.

12) La fondatezza delle suesposte censure conduce, previo assorbimento di quelle non espressamente scrutinate, all'accoglimento del ricorso, con conseguente annullamento della Determinazione del Responsabile dell'Area Sviluppo del Territorio del Comune di Trezzano sul Naviglio n. 808, del 21 settembre 2021.

13) In conclusione, quindi, il ricorso va accolto quanto all'azione impugnatoria rivolta contro la determinazione n. 808/2021, annullando, per l'effetto, detta determinazione; mentre va dichiarato inammissibile quanto alla domanda di declaratoria di inefficacia del contratto, per difetto di giurisdizione del giudice adito, trattandosi di questione riconducibile alla giurisdizione dell'AGO, dinanzi alla quale il ricorso stesso potrà, in parte qua, essere riassunto, ai sensi, nei termini e per gli effetti, di cui all'art. 11, comma 2 del c.p.a.

14) Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. Civ., II, 22-03-1995, n. 3260 e, per quelle più recenti, Consiglio di Stato, II, 30-03-2022, n. 2328; id., VI, 22-03-2022, n. 2072; id., VI, 20-01-2022, n. 358). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

15) Le spese di giudizio seguono la prevalente soccombenza e sono poste a carico del resistente e del controinteressato e a favore dei ricorrenti, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

accoglie in parte e, per l'effetto, annulla la Determinazione del Responsabile dell'Area Sviluppo del Territorio del Comune di Trezzano sul Naviglio n. 808, del 21 settembre 2021; mentre lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito per la parte restante, nei sensi, nei termini e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Trezzano sul Naviglio e il controinteressato al pagamento, nella misura del 50% ciascuno, delle spese di lite in favore dei ricorrenti, liquidandole in complessivi € 3.000,00, oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Concetta Plantamura**

**IL PRESIDENTE**  
**Daniele Dongiovanni**

IL SEGRETARIO