



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 della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2366 del 2021, proposto da

~~Stefano D'Ancona~~, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano D'Ancona, Andrea Reggio D'Aci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano D'Ancona in Milano, via Crocefisso;

contro

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Di Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia delle Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della nota del 10.03.2021 a firma del Direttore Centrale Patrimonio e Investimenti dell'INPS inviata in data 1 aprile avente ad oggetto la determinazione del prezzo di vendita ai sensi e per gli effetti del D.L. n. 351/2001 convertito nella L. n. 410/2001 dell'unità immobiliare ad uso commerciale sito in Napoli alla Via Francesco Crispi,

72, condotta in locazione dall'odierna ricorrente ai fini dell'esercizio del diritto di opzione per l'acquisto della suddetta unità da parte della ricorrente stessa; delle perizie tecnico-estimative, non conosciute, sulla base delle quali INPS ha determinato il prezzo indicato nella nota che si impugna richiamata al punto che precede; di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresa la nota 24.02.2021 con cui INPS negava il rinnovo dell'istruttoria ossia della stima e, ogni altro atto di stima non conosciuto adottato da altra Amministrazione e recepito da INPS nell'atto di determinazione del prezzo impugnato, nonché per il risarcimento del c.d. danno da ritardo, ex art. 2 bis L. 241/90, come specificato nel presente atto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 13 novembre 2024 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Si controverte, nel presente giudizio, della legittimità della nota del 10 marzo 2021, con cui l'INPS ha determinato, sulla base delle perizie tecnico-estimative di luglio e settembre 2018 redatte dai suoi tecnici, il prezzo dell'appartamento (con relative due pertinenze) di cui la ricorrente è conduttrice, sito in Napoli alla Via Francesco Crispi n. 72, chiedendole di esprimersi in ordine all'opzione di acquisto alla medesima riservata.

2. – La stima dell'INPS e la conseguente determinazione del prezzo di vendita,

deduce la ricorrente con il motivo *sub I*, sarebbero “*contrari all’art. 3 c. 7 D.L. 351/2001*”, a mente del quale «*il prezzo di vendita degli immobili e delle unità immobiliari è determinato in ogni caso sulla base delle valutazioni correnti di mercato, prendendo a riferimento i prezzi effettivi di compravendite di immobili e unità immobiliari aventi caratteristiche analoghe*».

La valutazione dell’Ente previdenziale, infatti, si discosterebbe dai suindicati «*prezzi effettivi*», posto che il prezzo dell’appartamento sarebbe stato determinato a partire dalla media tra il valore OMI (“*Osservatorio mercato immobiliare*”) e altri due valori ritenuti dalla ricorrente “*del tutto inconferenti*”, “*virtuali*” e “*difficilmente realizzati all’atto dell’acquisto*”, cioè quelli attribuiti dalle società immobiliari e dalle riviste specializzate; la perizia di stima INPS impugnata sarebbe poi inattuale, risalendo al 2018, e in palese contraddizione con una parte della relazione di stima a suo tempo svolta dall’Agenzia del Territorio nel 2003 (attualmente Agenzie delle Entrate), che aveva preso in considerazione anche i valori reali di alcune compravendite di immobili nella zona.

2.1. – Un ulteriore profilo di illegittimità andrebbe colto, ad avviso della ricorrente, nella mancata acquisizione “*d’ufficio [dei] dati relativi ai prezzi di compravendita risultati dai rogiti degli immobili della zona*” (motivo *sub II*), in violazione della direttiva del 27 luglio 2007 adottata dal Direttore dell’Agenzia delle Entrate, recante “*Disposizioni in materia di individuazione dei criteri utili per la determinazione del valore normale dei fabbricati ai sensi dell’art. 1 c. 307 legge 27 dicembre 2006 n. 296*”; tale mancato approfondimento si rifletterebbe sull’istruttoria, viziandola, costituendo, secondo quanto dedotto, una evidente violazione dell’obbligo imposto dall’art. 6, c. 1, lett. b) della L. 241/90, che dispone che ai fini della decisione il responsabile dell’istruttoria debba accertare d’ufficio i fatti rilevanti per la decisione stessa.

2.2. – L’insufficienza e la carenza dell’istruttoria compiuta dall’INPS emergerebbe, in aggiunta a quanto rilevato, dal raffronto della perizia dell’Istituto con la stima di parte prodotta in atti, redatta da un tecnico incaricato da un’inquilina dello stesso

stabile della ricorrente, ing. d'Oriano, e dal parere dell'Architetto Cirillo; dall'esame di siffatti elaborati si ricaverebbe, in particolare, che i tecnici INPS, oltre ad aver adottato un valore di stima base errato, avrebbero attribuito dei parametri sbagliati in relazione allo stato di manutenzione dell'immobile (motivo *sub III*).

Quanto al valore di stima base, il valore medio generale attribuito dall'INPS agli appartamenti di Via Crispi, 72, pari a 5.446,00 €/mq, risulterebbe sproporzionato e di gran lunga più alto rispetto al valore medio indicato dall'OMI per le "*abitazioni civili*", andandosi a inserire nella forbice di valori prevista per il 1° semestre 2018 per gli "*immobili signorili*" in Via Crispi (e cioè min. €/mq 4.900,00 max. 7.500,00); dall'elaborato tecnico redatto dall'Ingegnere d'Oriano, emergerebbe, inoltre, che, nella zona dove è sito l'immobile oggetto di causa, durante il periodo compreso tra la stima dell'Agenzia del Territorio del 2003 e la stima dell'INPS del 2018, il valore dei fabbricati aventi caratteristiche analoghe a quello della ricorrente, avrebbe subito un "*decremento pari al 15% del valore medio di mercato*", come confermato dalle tabelle ufficiali "*OMI*" dell'Agenzia delle Entrate.

La perizia INPS attribuirebbe, inoltre, un coefficiente relativo allo stato di manutenzione palesemente erroneo, pari a 0,90, come sarebbe dimostrato sia dalla relazione tecnica dell'ing. d'Oriano, sia dal parere di congruità dell'Arch. Cirillo, che hanno definito tale coefficiente pari a 0,85 sulla base di un esame specifico delle condizioni in cui versa l'immobile.

3. – A fronte della dedotta antigiuridicità della condotta dell'INPS sussisterebbero, per altro e distinto profilo, gli ulteriori presupposti per il risarcimento del danno da ritardo, espressamente invocato dalla ricorrente sull'assunto che l'Ente avrebbe colpevolmente disatteso l'obbligo di concludere il procedimento di vendita nei termini normativamente previsti.

4. – Costituitosi in giudizio, l'INPS ha svolto ampie controdeduzioni a sostegno

della legittimità degli atti impugnati, chiedendo la reiezione del gravame, siccome infondato.

5. – All’udienza di smaltimento del 13 novembre 2024 la controversia è stata trattenuta in decisione.

6. – 6. – Il ricorso, analogamente a quanto ritenuto in passato relativamente a controversie sostanzialmente sovrapponibili a quella di cui si discute (*cfr.* T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, n. 7753/22; n. 7659/22; n. 7610/22; n. 7595/2022; n. 7237/2022; n. 7217/2022; n. 6186/2022; 3636/2022), è privo di fondamento per le sintetiche ragioni di cui si dà conto appresso.

7. – Con il primo motivo si rivolgono generiche contestazioni al metodo di stima del prezzo di cessione siccome ancorato – oltreché ai valori OMI – a una media dei valori ricavati, per immobili simili della stessa zona della città, da agenzie immobiliari e da Riviste specializzate, ritenuti del tutto inattendibili dalla ricorrente.

7.1. – La censura – che omette ogni considerazione dell’art. 1, comma 2, del d.l. n. 41/2004 (*“Modalità di determinazione del prezzo di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione”*), norma che ha modificato il criterio di stima del prezzo di cessione – è, nella sua genericità, del tutto infondata.

7.2. – La stima, nel caso che occupa, è stata correttamente eseguita con metodo sintetico-comparativo, basato sul confronto con immobili simili della stessa zona, di prezzo noto, desunto da pubblicazioni, riviste specializzate, nonché da indagini di mercato esperite in zona, tenendo conto dei valori ricavati dagli indicatori di mercato (Agenzie, Portali informatici specializzati) e adottando quale parametro il metro quadrato di superficie netta vendibile (e non quella lorda); il valore medio generale di mercato è stato poi ridefinito mediante l’utilizzo di opportuni coefficienti correttivi o di differenziazione, stabiliti dall’INPS, che esprimono il grado di discostamento, maggiore o minore, posseduto dall’unità immobiliare in esame rispetto a quella virtuale.

7.3. – Siffatto meccanismo di stima del prezzo risulta ragionevole e pienamente in linea con la previsione normativa che, al fine di stabilire, mediante uno specifico

sistema di riparametrazione dei prezzi correnti, il valore reale degli immobili oggetto di cessione, fa espresso rinvio, oltre che ai dati pubblicati dall'OMI, anche ad "*altri parametri di mercato*", fra i quali condivisibilmente possono essere compresi i prezzi delle proposte di vendita pubblicizzate dagli intermediari delle vendite immobiliari (ai quali, tra l'altro – come risulta dalla stima in atti – l'INPS ha applicato un coefficiente di riduzione pari a 0,90).

7.4. – Si consideri, nello specifico, che a fronte di un valore OMI per l'anno 2018 degli immobili ad uso abitazione nella stessa zona e della stessa fascia di quello per cui è giudizio pari a 4.200,00 €/mq, e di un valore medio generale di mercato (rilevato dall'INPS) per l'immobile di via Crispi pari a 5.446,00 €/mq, il valore ragguagliato e riparametrato attribuito al singolo appartamento di cui si tratta è stato fissato in 4.185,32 €/mq.

7.5. – Siffatto prezzo, risultante dalla media dei valori OMI e dei prezzi di offerta, per come opportunamente riparametrato dall'INPS, costituisce, ad avviso del Collegio, una stima realistica e verosimile dell'effettivo valore di mercato dell'appartamento condotto in locazione dalla ricorrente – nella specie offerto in opzione con prezzo finale di vendita (4.185,32 €/mq) persino inferiore all'invocato valore OMI 2018 (4.200,00 €/mq) – che resiste, di conseguenza, alle censure di eccesso di potere dedotte in ricorso.

7.6. – In ordine, poi, alla criticata risalenza temporale della perizia, osserva il Collegio che la ricorrente non ha a suo tempo impugnato – né in altro modo contestato (salvo che con il presente gravame, ma tardivamente) – la nota del 24 febbraio 2021, con la quale l'INPS, non ravvisando variazioni di mercato idonee a modificare le valutazioni compiute nel 2018, ha denegato il rinnovo dell'istruttoria, ossia della stima; in ogni caso, al di là del richiamo al valore OMI del primo semestre 2020 (€/mq 4.050,00), peraltro prossimo a quello considerato in perizia, nessuna ulteriore allegazione è offerta dalla ricorrente a sostegno dell'asserito difetto di attualità della stima e, in tesi, dei pregiudizi che ne deriverebbero,

nemmeno esplicitati, sicché anche tale doglianza, nella sua genericità, merita di essere disattesa.

8. – Va respinta, da ultimo, anche la censura che si appunta sull'erroneità del coefficiente assegnato dall'INPS in relazione allo stato di manutenzione dell'immobile (0,90), coefficiente al quale la ricorrente, sovrapponendosi alle decisioni riservate alla P.A., pretenderebbe di sostituire il proprio (0,85) – peraltro fuori dal “range” applicato dall'Ente, compreso tra 1,10 e 0,90 – sulla scorta di una meccanica e pedissequa applicazione dei criteri contenuti, ad altri fini, dall'art. 21 della L. 27 luglio 1978 n. 392.

9. – In conclusione, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, per quanto osservato, nessun *deficit* istruttorio o carenza motivazionale affligge la stima del 2018 compiuta dall'INPS, la quale risulta, di contro, rispettosa delle pertinenti prescrizioni normative e immune da travisamenti fattuali o vizi logici.

9.1. – La domanda di annullamento della nota del 10 marzo 2021 è, pertanto, insuscettibile di accoglimento.

10. – Analogamente è a dirsi quanto alla domanda di risarcimento, articolata dalla ricorrente sul presupposto che “[L]’INPS ha violato l’obbligo di concludere il procedimento di vendita dell’immobile condotto in locazione [...] nei termini previsti dalle norme richiamate in epigrafe, e cioè entro il 2001”.

10.1. – Appare evidente che la predetta domanda, nei termini in cui viene sottoposta all'esame del Collegio, riproduce, in relazione alla vicenda esaminata, la tradizionale problematica della risarcibilità del danno derivante dall'inerzia della pubblica amministrazione, nelle alternative prospettazioni: a) che ammettono il risarcimento solo del danno ‘*qualificato*’ dalla lesione di uno specifico, rilevante e comprovato interesse alla vita di relazione (*bene della vita*’); b) che correlano il *vulnus* alla sfera giuridica del danneggiato, in quanto titolare di una pretesa (o interesse pretensivo) al comportamento attivo della P.A., nei termini formali dell'obbligo di provvedere, alla compromissione di tale interesse *en soi meme*, acquisito come autonomo e rilevante bene relazionale (danno da ritardo c.d.

mero).

10.2. Le due fattispecie trovano fondamento positivo in due distinte e paradigmatiche ipotesi in cui viene positivamente riconosciuto il ristoro del pregiudizio correlato all'inerzia dei poteri pubblici:

a) la prima afferente al “*danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine del procedimento*” (art. 2 bis, comma 1, della l. n. 241 del 1990);

b) la seconda correlata al danno derivante di per sé dal fatto stesso di non avere l'amministrazione provveduto entro il termine prescritto, nelle ipotesi e alle condizioni previste (art. 2 bis *cit.*, comma 1, bis).

10.3. – Si tratta di due fattispecie diverse – come è dato evincere dal comma 1 *bis* che mette in luce il ristoro del “*mero ritardo*”, quale rimedio ulteriore rispetto a quello comma 1 – nessuna delle quali, tuttavia, risulta configurabile con riferimento alla vicenda in esame.

10.4. – Ai sensi dell'art. 30, comma 4, c.p.a., in relazione alla responsabilità del danno da ritardo, si parla di “*risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza, dolosa o colposa, del termine di conclusione del procedimento*”, con ciò sottolineando in primo luogo che il danno è meramente eventuale, ovvero non è risarcibile *in re ipsa* il mero superamento del termine di conclusione del procedimento, ma occorre la prova di un effettivo danno conseguente alla violazione delle norme sulla conclusione del procedimento, e che detta prova deve essere fornita dal danneggiato (*ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 12/04/2024, n.3375).

10.4.1. – Tale prova, nella specie, certamente non può dirsi raggiunta.

La ricorrente, invero, ha erroneamente identificato il danno subito “*facendo la somma delle indennità di occupazione e canoni di locazione corrisposti [...] durante l'illecita inerzia posta in essere dall'Amministrazione resistente*” laddove, invece, avrebbe dovuto dimostrare – e quantificare all'attualità – la convenienza

dell'acquisto dell'immobile rispetto al mantenimento del rapporto di locazione, confrontando i costi e i benefici economici correlati alle due opzioni contrattuali (attraverso, ad esempio, la comparazione dei costi sopportati per l'acquisto e connessi alla proprietà del bene – oneri fiscali, spese notarili, interessi sul mutuo eventualmente contratto, spese e imposte su tale contratto e via discorrendo – con i costi correlati al mantenimento del rapporto locatizio).

10.4.2. – Sotto altro profilo, altrettanto decisivo, la ricorrente ha omesso da parte sua di sollecitare la definizione della vendita e di promuovere le azioni esperibili a tutela del suo interesse alla conclusione del procedimento; ben avrebbe potuto, infatti, chiedere al giudice amministrativo di dichiarare l'obbligo dell'I.N.P.S. di concludere il procedimento prima dell'entrata in vigore del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 01/04/2003 pubblicato sulla G.U. serie generale n. 87 del 14 aprile 2003 che ha precluso l'abbattimento del 30% del prezzo di vendita degli appartamenti oggetto del piano di dismissione. Ne discende che, ai sensi del secondo comma dell'art. 1227 c.c. secondo il quale *“il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza”*, l'inerzia del ricorrente preclude il risarcimento del danno lamentato.

11. – Tanto basta a escludere la configurabilità, nel caso in parola, del lamentato danno da ritardo o da sovrapprezzo, anche a prescindere dalla pur acclarata insussistenza delle ragioni di illegittimità dedotte in ricorso e dalla indagine sull'elemento soggettivo della colpa, rispetto al quale merita considerazione, ad avviso del Collegio, il lungo contenzioso avviato dagli inquilini in sede amministrativa (nel 2003 è stato impugnato innanzi al T.A.R. Lazio il decreto del Ministro dell'Economia e Finanze che ha classificato *“di pregio”* l'immobile di cui si tratta) e civile.

Anche la domanda risarcitoria, pertanto, merita di essere respinta siccome infondata.

12. – Le possono essere compensate tra le parti costituite stanti i profili di marcata peculiarità della fattispecie e la risalenza temporale della vicenda sottesa alla

controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2024 tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, c.p.a, con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Pierangelo Sorrentino

IL PRESIDENTE

Guglielmo Passarelli Di Napoli

IL SEGRETARIO