

sentenza
20 ottobre 2006
n. 2061

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Sezione 2[^]
ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sui ricorsi n. 678/97 e n. 3551/98 proposti da
IMMOBILIARE S. PIETRO ALL'OLMO s.n.c., in persona dei soci amministratori sigg. Maurizio e Giuseppe Nogara, nonchè da NOGARA Maurizio e NOGARA Giuseppe in proprio, rappresentati e difesi, nel ricorso n. 678/97, dall'avv. Danilo Biancospino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianfranco Guagnini in Milano, via S. Tecla 3, e nel ricorso n. 3551/98 dall'avv. Tiziano Ugoccioni, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Lanzone 31

c o n t r o

COMUNE di CORNAREDO, rappresentato e difeso dall'avv. Fortunato Pagano, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Bocaccio 19

con l'intervento *ad adjuvandum*
[nel ricorso n. 3551/98]

di LIDL ITALIA s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t. sig. Andrea Vai, rappresentata e difesa dall'avv. Danilo Biancospino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianfranco Guagnini in Milano, via S. Tecla 3
per l'annullamento

dell'atto 23 ottobre 1996 prot. n. 18866 [ricorso n. 678/97] e dell'ordinanza ingiunzione 25 maggio 1998 n. 41 [ricorso n. 3551/98] con cui, rispettivamente, l'Assessore delegato all'urbanistica e all'edilizia privata ed il Sindaco hanno chiesto ed ingiunto il pagamento di oneri di urbanizzazione secondaria con gli interessi legali.

Visti i ricorsi, notificati il 30.1.97 e il 17.9.98, depositati rispettivamente l'11.2.97 e il 1.10.98;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune;

Visto l'atto di intervento della società Lidl Italia;

Visti atti, memorie delle parti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 12 ottobre 2006, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Ugoccioni, l'avv. Luciano Vittoria (su delega dell'avv. Biancospino) e l'avv. Fabio Pellicani (su delega dell'avv. Pagano);

Considerato in fatto e in diritto quanto segue

FATTO

1. I signori Nogara, proprietari dei terreni individuati in catasto al foglio 12, mappali 200~209, 228, 251, stipularono con il Comune di Cornaredo, in data 8 maggio 1984, una convenzione per l'attuazione di un piano di lottizzazione del compendio.

La convenzione prevedeva la cessione gratuita delle aree necessarie all'urbanizzazione primaria (art. 3) e secondaria (art. 4), la realizzazione a cura e spese dei lottizzanti di opere di urbanizzazione primaria (art. 5), la realizzazione di opere d'arredo nell'area destinata a parco pubblico (art. 6

Sezione 2[^]

n.
reg. sent.

nn.
678/97
3551/98
reg. ric.

secondo comma).

I lottizzanti si obbligavano inoltre a versare “all’atto delle singole concessioni edilizie, a titolo di quota parte oneri di urbanizzazione secondaria, un importo pari a Lit. 14.770 al mc per la residenza e a Lit. 31.682 al mq per gli edifici destinati ad attrezzature collettive di iniziativa privata e per insediamenti terziari e direzionali; o il maggior importo, eventualmente stabilito, ai sensi degli artt. 3, 5 e 10 della legge 28.1.1977 n. 10” (art. 6 comma 1).

L’ultimo comma dell’art. 6 stabiliva che “i suddetti oneri di urbanizzazione secondaria dovranno comunque essere versati in un termine massimo di sei anni dalla data di stipulazione della presente convenzione”.

Al piano di lottizzazione veniva dato seguito con la cessione gratuita delle aree destinate all’urbanizzazione primaria e secondaria, la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione primaria e l’edificazione dei fabbricati residenziali previo rilascio delle relative concessioni (gravate di quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria).

Restavano tuttavia inedificate le aree (mappali 201-202-203 foglio 18) destinate ad insediamenti terziari e direzionali.

Intervenuta (nel 1993) una variante al PRG che consentiva l’edificazione su concessione singola, l’Imm.re San Pietro chiedeva (istanza 21.6.1996) il rilascio di concessione edilizia per la realizzazione di un edificio a destinazione commerciale sui mappali liberi.

Con atto 23 ottobre 1996 il Comune di Cornaredo chiedeva ai ricorrenti - in forza dell’art. 6, ultimo comma, della convenzione 8 maggio 1984 - il pagamento dell’intera quota residua degli oneri di urbanizzazione secondaria (£. 403.001.400), calcolati in base alle tariffe vigenti all’8 maggio 1990, con gli interessi legali dall’8 maggio 1990 al 30.9.1996 (£. 245.495.019).

I ricorrenti hanno impugnato tale richiesta con il primo dei ricorsi in esame (ricorso n. 678/97), contestando la pretesa comunale come priva di fondamento, stante la sopravvenuta inefficacia (per compiuto decennio) e comunque il superamento del piano di lottizzazione (risalente al 1984).

Successivamente, in data 28 febbraio 1997 l’Immobiliare San Pietro all’Olmo alienava le aree inedificate alla Banca Commerciale Italiana s.p.a., che ne concedeva l’uso alla Lidl Italia s.p.a. a titolo di locazione finanziaria di un immobile da costruire, immobile già munito di concessione edilizia (c.e. 22.1.1997 n. 175/96), rilasciata previo versamento della somma di £. 99.110.000 per oneri di urbanizzazione secondaria.

Da ultimo, con ordinanza 25 maggio 1998 n. 41, il Comune emetteva a carico dei ricorrenti, ai sensi dell’art. 2 testo unico 14 aprile 1910 n. 639, nuova ingiunzione di pagamento della quota residua degli oneri di urbanizzazione secondaria - pretesi in forza dell’art. 6, ultimo comma, della convenzione 8 maggio 1984 - per un importo complessivo di £. 577.652.970, di cui £. 303.891.400 (pari alla differenza tra £. 403.001.400 e £. 99.110.000 già versate in relazione alla c.e. 175/96) per oneri calcolati sulle tariffe vigenti all’8 maggio 1990, e £. 273.761.570 per interessi legali dall’8 maggio 1990 al 25.3.1998.

I ricorrenti hanno impugnato l’ingiunzione con il secondo dei ricorsi in esame (ricorso n. 3551/98), deducendo il proprio difetto di legittimazione passiva (stante il trasferimento delle aree a terzi), nonché l’illegittimità dell’ordinanza-ingiunzione sia sotto il profilo formale (in quanto emessa in forza di una normativa abrogata con la riforma del servizio di riscossione

delle entrate), sia sotto il profilo sostanziale (stante l'infondatezza della pretesa creditoria per le medesime ragioni già dedotte con il primo ricorso).

Nel giudizio n. 3551/98 è intervenuta ad adiuvandum la Lidl s.r.l.

Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto: preliminarmente, in correlazione al difetto di legittimazione passiva opposto dai ricorrenti, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso n. 3551/98 per omessa notifica alla Lidl, da ritenersi controinteressata in quanto subentrata, quale acquirente, nei diritti e negli obblighi derivanti dalla convenzione; nel merito, ha sostenuto l'infondatezza dei ricorsi; in via riconvenzionale, ha chiesto la condanna dei ricorrenti e dell'interveniente al pagamento delle somme richieste con l'impugnata ingiunzione, stante la responsabilità solidale dei lottizzanti e dei loro successori e aventi causa, a termini dell'art. 11 della convenzione di lottizzazione, per il caso di inadempimento degli obblighi scaturenti dalla medesima.

Con ordinanza 14 ottobre 1998 n. 2743 il TAR ha accolto la domanda cautelare subordinatamente alla prestazione di garanzia fideiussoria.

In prossimità dell'udienza di discussione tutte le parti hanno depositato memorie.

DIRITTO

2. I ricorsi in esame contestano la pretesa creditoria del Comune, il quale, in forza dell'art. 6 della convenzione di lottizzazione stipulata in data 8 maggio 1984, ha chiesto ai ricorrenti il versamento degli oneri di urbanizzazione secondaria, indipendentemente dall'effettiva edificazione delle aree destinate a funzioni terziarie e direzionali.

Detto articolo, dopo aver posto a carico dei lottizzanti (primo comma) l'obbligo di versare "*all'atto delle singole concessioni edilizie*" gli importi dovuti quale quota parte oneri di urbanizzazione secondaria, stabilisce (ultimo comma) che "i suddetti oneri di urbanizzazione secondaria dovranno *comunque* essere versati in un termine massimo di sei anni dalla data di stipulazione della presente convenzione".

I ricorrenti, premesso che il piano di lottizzazione è stato eseguito per quanto concerne la cessione delle aree per urbanizzazione secondaria, la realizzazione delle relative opere e l'edificazione di tipo residenziale, mentre è rimasto inattuato per quanto riguarda l'edificazione di insediamenti terziari e direzionali, deducono in sintesi:

- che per la parte rimasta inattuata il piano di lottizzazione sarebbe divenuto inefficace al decorso di un decennio (8.6.1994) dalla stipula della relativa convenzione, e ciò in base alla normativa dettata per i piani particolareggiati (artt. 16 e 17 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150);

- che lo stesso piano di lottizzazione deve ritenersi comunque superato per effetto del mutamento di regime urbanistico delle aree rimaste inedificate, avendo la variante al PRG approvata nel 1993 mutato la destinazione dei mappali 201-202-203, da "zone per attrezzature collettive di iniziativa privata e per insediamenti terziari e direzionali" a "zone BT" destinate a "terziario di completamento", con possibilità di edificare su concessione singola; il che comproverebbe il riconoscimento, da parte del Comune, della sopravvenuta inefficacia del PL e, nel contempo, dell'adeguatezza dello stato di urbanizzazione delle aree realizzato con il PL medesimo.

I ricorrenti assumono inoltre: che l'obbligazione di pagamento si sarebbe trasferita, con l'alienazione delle aree, in capo all'acquirente e

all'utilizzatore delle stesse, donde il difetto di legittimazione passiva di essi alienanti; che la possibilità di procedere a riscossione coattiva mediante ingiunzione emessa ai sensi del R.D. 639/1910 sarebbe stata cancellata dall'art. 130 del d.p.r. 28 gennaio 1988 n. 43.

3. Data la connessione, i ricorsi possono essere riuniti e definiti con un'unica sentenza.

Il primo ricorso è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, dovendo l'originaria richiesta di pagamento 23 ottobre 1996 (che detto ricorso investe) ritenersi assorbita e superata dalla successiva ordinanza-ingiunzione 25 maggio 1998 n. 41 (impugnata con il secondo ricorso), con la quale il Comune ha rinnovato, modificandone l'importo, l'identica pretesa creditoria, fondata sul medesimo titolo (convenzione di lottizzazione 8 maggio 1984).

La legittimazione passiva dei ricorrenti rispetto alla pretesa creditoria del Comune è indiscutibile: la responsabilità solidale dei lottizzanti e degli acquirenti, verso il Comune, per l'inadempimento delle obbligazioni derivanti dalla convenzione è sancita a chiare lettere dall'art. 11 della convenzione stessa, sia nell'ipotesi di alienazione di singoli lotti, sia nell'ipotesi di alienazione dell'intero comprensorio di lottizzazione.

Ciò stante, i ricorrenti non avevano alcun onere di notificare il ricorso alla Lidl s.r.l., essendo questa non già controinteressata, ma cointeressata ad opporsi alla pretesa del Comune; senza considerare che l'intervento spontaneo della Lidl avrebbe sanato – ove mai fosse configurabile – l'eventuale carenza originaria di contraddittorio, la quale non comporta inammissibilità dei ricorsi proposti in materie di giurisdizione esclusiva a tutela di diritti azionabili nei termini di prescrizione.

Quanto alla modalità della riscossione, il ricorso all'ingiunzione di cui al testo unico n. 639 del 1910 non era precluso dal d.p.r. 28 gennaio 1988 n. 43 (istituzione del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici), posto che, per un verso, l'art. 130, secondo comma, del d.p.r. 43/1988 non abrogava il predetto testo unico, bensì solo “le disposizioni che regolano, mediante rinvio al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, la riscossione coattiva delle imposte, dei diritti doganali, delle tasse sulle concessioni governative e di ogni altra entrata, diritto o accessorio di cui agli articoli 67, comma 1, 68, comma 1, e 69, commi 1 e 2”; e per altro verso l'art. 69, secondo comma, dello stesso d.p.r. (intitolato “riscossione di altre entrate”), come modificato dall'art. 24 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, affidava al concessionario del servizio la riscossione delle entrate patrimoniali ed assimilate nonché dei contributi di spettanza delle regioni, delle province, dei comuni, ecc. solo “su richiesta e d'accordo con gli enti interessati”, lasciando pertanto questi ultimi liberi di decidere se avvalersi del concessionario o procedere direttamente mediante ingiunzione ai sensi del R.D. n. 639/1910.

4. Nel merito, la pretesa del Comune è infondata.

Vero è che l'inefficacia del piano di lottizzazione, operando *ex nunc* al decorso del termine (non superiore a dieci anni) fissato per la sua attuazione, non preclude ai comuni di azionare, nei termini di prescrizione, i crediti nati dalla convenzione urbanistica nel periodo in cui la stessa ha spiegato i propri effetti.

E' proprio tale presupposto, tuttavia, che il Collegio non ritiene ravvisabile

nel caso in esame, non potendosi condividere la tesi secondo cui gli oneri di urbanizzazione secondaria sarebbero dovuti indipendentemente dalla concreta edificazione, sicché la relativa obbligazione sarebbe sorta allo scadere dei sei anni dalla firma della convenzione.

Nel quadro di una interpretazione complessiva dell'atto, aderente ai codificati canoni ermeneutici, la lettura dell'art. 6, ultimo comma, della convenzione – in base al quale gli oneri di urbanizzazione secondaria “dovranno comunque essere versati in un termine massimo di sei anni dalla data di stipulazione della presente convenzione” – non può essere dissociata dal disposto del primo comma, che, non diversamente da quanto stabilito per la quota di contributo correlata al costo di costruzione (art. 7), obbliga i lottizzanti al versamento degli oneri di urbanizzazione secondaria “all'atto delle singole concessioni edilizie”.

Questa lettura è del resto in sintonia con il principio generale secondo cui il contributo di cui all'art. 3 della legge n. 10/1977:

- è strettamente connesso al concreto esercizio della facoltà di edificare, per cui non è dovuto in caso di rinuncia o di mancato utilizzo della concessione (Cons. Stato V 23.6.03 n. 3714, rif. CS V 12.6.95 n. 894);
- afferisce alla costruzione e non alla concessione (Cons. Stato V 12.6.95 n. 894);
- non rappresenta il corrispettivo della concessione, ma la (obbligatoria) partecipazione agli esborsi che la collettività ha affrontato o deve affrontare in rapporto allo stato di urbanizzazione dell'area (Cass. SU 20.11.96);
- va determinato con riferimento alla data di rilascio della concessione edilizia, che è il momento in cui sorge l'obbligazione contributiva (Cons. Stato V 21.10.98 n. 1512, 6.12.99 n. 2056).

L'avverbio “comunque”, di cui all'ultimo comma dell'art. 6 della convenzione, conferisce dunque alla disposizione un significato diverso da quello apparentemente desumibile dal mero tenore letterale; e se, per un verso, comporta che le concessioni rilasciate in prossimità del termine indicato non potevano beneficiare, nel versamento degli oneri, di alcuna dilazione suscettibile di oltrepassare il termine stesso, per altro verso reca implicita la fissazione di un termine massimo (inferiore ai dieci anni) per l'attuazione del piano, oltre il quale i lottizzanti non avrebbero avuto più titolo ad edificare sulla base del piano attuativo.

5. Non può invocarsi, a sostegno della contraria tesi, l'art. 12 della (allora vigente) legge regionale 5 dicembre 1977 n. 60 (norme di attuazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in materia di edificabilità dei suoli) che disciplina - peraltro in stretta aderenza all'art. 28 della legge urbanistica (n. 1150 del 1942) - le convenzioni di lottizzazione.

Detto articolo, infatti, mentre prevede che *debbano* essere prestabiliti i termini per la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione (comma 1, lett. a), che *possano* essere stabiliti tempi di realizzazione degli interventi contemplati dal piano di lottizzazione (comma 2), che il Comune *possa* richiedere, in luogo della realizzazione diretta delle opere di opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria, il pagamento di una somma commisurata al costo effettivo delle opere di urbanizzazione inerenti alla lottizzazione nonché all'entità ed alle caratteristiche dell'insediamento (comma 1, lett. b), non prevede affatto che detta somma sia dovuta indipendentemente dalla realizzazione

dell'insediamento, dalla sua entità e dal suo grado di sviluppo.

Risulta, del resto, che il Comune si sia attenuto ai principi indicati liquidando e riscuotendo gli oneri di urbanizzazione secondaria in occasione del rilascio delle singole concessioni edilizie o della presentazione di denunce di inizio attività relative ad interventi eseguiti, sulle aree concesse in leasing alla Lidl, a piano di lottizzazione scaduto (c.e. 22.1.1997 n. 175/96; c.e. 8.7.2002 n. 140/2001 (prot. 11478); d.i.a. 12.1.2005: cfr. memoria Comune, pag. 8).

6. Per le considerazioni esposte il ricorso n. 678/97 va dichiarato improcedibile, il ricorso n. 3551/98 va accolto con conseguente annullamento dell'ordinanza-ingiunzione 25 maggio 1998 n. 41.

Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, riuniti i ricorsi in epigrafe, dichiara improcedibile il ricorso n. 678/97, accoglie il ricorso n. 3551/98 e per l'effetto annulla l'ordinanza impugnata.

Condanna il Comune alla rifusione delle spese di causa, che si liquidano a favore dei ricorrenti e dell'interveniente nella somma di € 3.000,00 (Euro tremila) ciascuno, oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 12 ottobre 2006, con l'intervento dei magistrati:

Carmine	Spadavecchia	presidente, estensore
Daniele	Dongiovanni	referendario
Pietro	De Berardinis	referendario