



N. /07 Reg. Sent.
N. 504/2002 Reg. Ric.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
(Sezione II)
ha pronunciato la seguente
SENTENZA

sul ricorso con motivi aggiunti r.g. n. 504/2002, proposto dalla Capricorno S.r.l., in persona del legale rappresentante dr. Massimo Vaghi rappresentata e difesa dall'avv. Luca De Censi e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Milano, via Pattari 6

contro

il Comune di Cesano Maderno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Colombo e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Marcello Meoli, in Milano, via Adige 12

nonché contro

la Regione Lombardia, non costituita in giudizio

I) quanto al ricorso originario

per l'annullamento, previa sospensione,

a) del provvedimento a firma del Responsabile dell'Ufficio Edilizia del Comune di Cesano Maderno, prot. n. 01237 del 10 febbraio 2002, contenente la declaratoria di decadenza della concessione edilizia n. 142 del 22 settembre 2000, e la sospensione immediata dei lavori in corso;

b) *in parte qua*, della predetta concessione edilizia n. 142 del 22 settembre 2000, nella parte in cui prevede un termine per l'ultimazione dei lavori (31 dicembre 2001) inferiore a quello triennale previsto per legge;

c) di tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi

nonché per l'accertamento e la declaratoria

della nullità e/o invalidità e/o inefficacia e/o disapplicabilità *in parte qua* della convenzione urbanistica a rogito notaio dr. Paolo Carbone stipulata il 12 ottobre 2000 e della precedente convenzione urbanistica a rogito notaio dr. Paolo Carbone stipulata il 19 ottobre 1993 (e di tutti gli atti amministrativi comunali e regionali presupposti), nella parte in cui prevedono un termine per l'esecuzione degli interventi edilizi privati di durata inferiore al termine di dieci anni previsto per legge per l'attuazione di interventi convenzionati

e per la condanna

del Comune di Cesano Maderno al risarcimento dei danni patiti e patienti per l'importo di € 5.000 per ogni giorno di blocco del cantiere, nonché per l'importo di €800.000 – o per la maggior somma quantificanda – in relazione al ritardo provocato per la consegna delle unità immobiliari oggetto di compravendita e già prenotate

II) quanto ai motivi aggiunti, depositati il 20 giugno 2002

per l'accertamento e la declaratoria

a) dell'inesistenza di qualsiasi diritto di credito in capo al Comune di Cesano Maderno per oneri e costo di costruzione per la pratica in oggetto;

b) del diritto della società ricorrente ad ottenere dal Comune di Cesano Maderno il rimborso dell'importo di €25.276,66, pari alla metà di quelli pretesi complessivamente, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo, già versati quali oneri urbanizzativi non dovuti ed erroneamente computati

e per la condanna

del Comune di Cesano Maderno a corrispondere tale importo alla società ricorrente
con domanda di sospensione

dell'ordine di pagamento della residua somma richiesta, pari ad €29.579,16

nonché con domanda di provvedimento ingiuntivo *ex art. 186 c.p.c.*

per l'immediato rimborso delle somme già anticipate, con maggiorazione di interessi legali e rivalutazione monetaria.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTA la domanda di sospensione degli atti impugnati con il ricorso originario, proposta in via incidentale dalla ricorrente;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cesano Maderno;

VISTA l'ordinanza n. 529/02 del 6 marzo 2002, con la quale è stata respinta la domanda di sospensione degli atti impugnati con il ricorso originario;

VISTI i motivi aggiunti depositati il 20 giugno 2002 e l'istanza cautelare presentata con i predetti motivi aggiunti;

VISTA l'ordinanza n. 1390/02 del 3 luglio 2002, con la quale è stata parzialmente accolta la domanda cautelare presentata con il ricorso per motivi aggiunti;

VISTE le memorie e documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 13 febbraio 2007, il Referendario dr. Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI, altresì, i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La Capricorno S.r.l. espone di essere proprietaria di un compendio immobiliare edificato, corrispondente all'area ex Trancia Maggioni, sito nel Comune di Cesano Maderno e per il quale ha ottenuto l'approvazione di un Piano (Progetto Integrato d'Area), volto al riassetto urbanistico del comparto ed all'insediamento di un centro commerciale, sulla base delle procedure stabilite dalla l.r. n. 12/1989.

In particolare, l'intervento è stato definitivamente approvato con deliberazione n. V/33387 del 9 marzo 1993 della Giunta Regionale della Lombardia.

Quest'ultima ha anche rilasciato, con deliberazione n. 22064 del 29 aprile 1992, il nulla osta per l'apertura del centro commerciale al dettaglio previsto nel quadro dell'iniziativa.

Peraltro, prima del rilascio della concessione edilizia, l'esponente ed il Comune di Cesano Maderno hanno sottoscritto il 19 ottobre 1993 una convenzione urbanistica (a rogito notaio dr. Carbone) recante la fissazione di un termine per l'ultimazione dei lavori pari a soli sei anni, in luogo dei dieci previsti in via generale per l'esecuzione di piani attuativi.

Trattandosi di operazione urbanistica particolarmente complessa, implicante la demolizione di un comparto già edificato e la ricostruzione di fabbricati con annesse opere urbanizzative, il termine stabilito in convenzione di sei anni è spirato senza che le opere avessero raggiunto il compimento.

Per questo motivo, la società ricorrente ed il Comune di Cesano Maderno hanno sottoscritto una nuova convenzione in data 22 settembre 2000 – anche in questo caso a rogito notaio dr. Carbone – con cui, dietro impegno all'esecuzione di ulteriori opere pubbliche, la società ha ottenuto la proroga del termine di ultimazione dei lavori fino al 31 dicembre 2001.

Al riguardo, quindi, il 22 settembre 2000 è stata rilasciata concessione edilizia n. 142/00 per gli interventi ancora mancanti, con termine dei lavori fissato al 31 dicembre 2001, sebbene l'art. 4 della l. n. 10/1977 preveda l'ultimazione dei lavori assentiti con concessione edilizia entro il triennio successivo al rilascio di questa.

Nel periodo successivo la Capricorno S.r.l. ha continuato a realizzare l'intervento edilizio e le opere di urbanizzazione, in particolare ultimando la copertura e la struttura del fabbricato residenziale – commerciale posto sopra il centro commerciale (mentre quest'ultimo era stato già ultimato ed aperto al pubblico).

Nondimeno, con ordinanza prot. n. 1237 del 10 gennaio 2002 a firma del Capo del Servizio Edilizia, il Comune di Cesano Maderno, rilevata l'intervenuta scadenza del termine per la ultimazione dei lavori stabilito nella concessione edilizia n. 142/00 del 22 settembre 2000 e constatato che gli interventi oggetto di detta concessione non erano stati ancora ultimati, ha dichiarato la decadenza della concessione stessa, ordinando contestualmente la sospensione dei lavori in corso.

Avverso la suddetta ordinanza è insorta la Capricorno S.r.l., proponendo il ricorso indicato in epigrafe e chiedendone l'annullamento, previa sospensione, unitamente all'annullamento della concessione edilizia n. 142/00, nella parte in cui prevede come termine di ultimazione dei lavori la data del 31 dicembre 2001.

A supporto del gravame la società ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

- violazione e falsa applicazione delle leggi nn. 1150/1942, 10/1977, 457/1978, 47/1985, 241/1990, 94/1982 e delle leggi regionali nn. 60/1977, 23/1997 e 1/2001;
- violazione e falsa applicazione del regolamento edilizio comunale e della deliberazione della Giunta Regionale n. 38573 del 25 settembre 1998;
- eccesso di potere per sviamento, illogicità, ingiustizia manifesta, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, contraddittorietà, travisamento di fatto, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, illegittimità derivata.

La ricorrente ha anche chiesto la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni patiti e patienti, quantificati in €5.000,00 (cinquemila/00) per ogni giornata di blocco del cantiere, nonché in ulteriori €800.000,00 (ottocentomila/00) per il mancato realizzo delle compravendite già definite.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cesano Maderno in vista della Camera di Consiglio fissata per la discussione dell'istanza di sospensiva, eccependo la mancanza dei presupposti per l'accoglimento della predetta istanza, attesa la possibilità, per la ricorrente, di ottenere il rilascio di una nuova concessione edilizia sostitutiva di quella decaduta, nonché considerata l'inammissibilità e l'infondatezza dei motivi di doglianza.

Nella Camera di Consiglio del 13 gennaio 2002 il Collegio, considerata la non preclusione, da parte delle previsioni urbanistiche comunali, del completamento dell'intervento in parola previo rilascio, alla società interessata, di una nuova concessione edilizia in sostituzione di quella dichiarata decaduta, con ordinanza n. 529/02 ha respinto la domanda incidentale di sospensione.

Successivamente la Capricorno S.r.l. ha presentato una D.I.A. per completare l'intervento, ma il Comune di Cesano Maderno, con nota del Settore Territorio e Ambiente del 28 marzo

2002, prot. n. 10552, ha preteso il versamento delle somme dovute a conguaglio in seguito all'intervenuto adeguamento dell'onere tabellare per le opere di urbanizzazione secondaria, oltre alla quota commisurata al costo di costruzione, in ragione della scadenza dell'arco di validità temporale delle convenzioni più sopra ricordate.

A seguito dell'ulteriore conteggio, il Comune ha quindi preteso il versamento di un importo complessivo di €53.409,87.

La società ricorrente ha versato l'acconto rateizzato, pari ad €25.276,66, al fine di sbloccare la pratica e così riprendere i lavori. Ciononostante, convinta dell'ingiustizia della suesposta pretesa comunale, in data 20 giugno 2002 ha depositato ricorso per motivi aggiunti, con cui ha chiesto, anzitutto, l'accertamento dell'inesistenza di qualsiasi diritto di credito in capo al Comune di Cesano Maderno, in relazione alla fattispecie di cui si discute, a titolo di oneri di urbanizzazione (secondaria) e di costo di costruzione, nonché l'accertamento del proprio diritto al rimborso del summenzionato importo di €25.276,66, più interessi e rivalutazione monetaria. Ha chiesto, inoltre, la condanna dell'Amministrazione alla restituzione di siffatto importo e la sospensione dell'ordine di pagamento della somma residua pari ad €29.579,16, nonché l'emissione di un provvedimento *ex art.* 186 c.p.c. per l'immediato rimborso delle somme già anticipate, con interessi e rivalutazione monetaria.

A supporto dei motivi aggiunti la ricorrente ha dedotto le seguenti doglianze:

- violazione e falsa applicazione delle leggi nn. 10/1977, 47/1985, 1150/1942, dell'art. 2041 c.c., e delle leggi regionali nn. 60/1977, 23/1997, 12/1989;
- eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta;
- violazione e falsa applicazione delle convenzioni urbanistiche stipulate con il Comune di Cesano Maderno il 19 dicembre 1993 ed il 12 ottobre 2000;
- contraddittorietà, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, carenza di istruttoria, travisamento di fatto, difetto di motivazione, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, illegittimità derivata, violazione della buona fede e dell'affidamento.

A fronte dei motivi aggiunti, la difesa comunale ha depositato ulteriore memoria illustrativa, con cui ha chiesto la reiezione degli stessi e delle unite istanze cautelari e provvisoriale e, in subordine, in caso di accoglimento in tutto od in parte di dette istanze, la subordinazione del loro accoglimento alla prestazione di idonee garanzie.

Nella Camera di Consiglio del 3 luglio 2002 il Collegio, considerata la possibilità di una parziale fondatezza delle ragioni della ricorrente, con ordinanza n. 1390/02 ha parzialmente accolto la domanda cautelare, sospendendo gli effetti dell'ordine di pagamento della residua somma di €29.579,16.

Con successive memorie le parti hanno ulteriormente illustrato le loro posizioni, insistendo per l'accoglimento delle rispettive tesi e difese.

All'udienza del 13 febbraio 2007 la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Con il ricorso indicato in epigrafe si impugna il provvedimento a firma del Capo Servizio del Comune di Cesano Maderno, prot. n. 01237 del 10 gennaio 2002, recante declaratoria di decadenza della concessione edilizia n. 142/00 del 22 settembre 2000 ed ordine di immediata sospensione dei lavori oggetto della stessa. Si domanda, inoltre, l'accertamento della nullità o invalidità o inefficacia o inapplicabilità (con tutti i relativi atti amministrativi presupposti) della convenzione urbanistica del 12 ottobre 2000, nonché della precedente convenzione del 19 ottobre 1993, nella parte in cui stabiliscono un termine per l'esecuzione degli interventi edilizi privati inferiore al termine legale di dieci anni previsto per l'attuazione di interventi

convenzionati. Si chiede, infine, la condanna del Comune intimato al risarcimento dei danni, quantificati nell'importo di €5.000,00 per ogni giorno di blocco del cantiere, nonché nella ulteriore somma di €800.000,00 per il ritardo nella consegna di unità immobiliari oggetto di compravendita e già prenotate.

Con i motivi aggiunti di ricorso si chiede, poi, l'accertamento dell'inesistenza di qualunque diritto di credito in capo al Comune di Cesano Maderno per oneri e costo di costruzione in relazione all'intervento per cui è causa, nonché del diritto della ricorrente al rimborso della somma di €25.276.66, versata al predetto Comune come acconto dell'importo complessivo preteso, e la condanna del Comune stesso a tale rimborso, con gli interessi e la rivalutazione monetaria.

In proposito, si osserva quanto segue.

Con il primo motivo del ricorso originario viene dedotta l'illegittimità del provvedimento comunale recante la declaratoria di decadenza della concessione edilizia n. 142/00, nonché l'ordine di sospensione immediata dei lavori, perchè non preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento *ex art. 7* della l. n. 241/1990 e, quindi, manchevole dell'apporto che il privato avrebbe potuto fornire in sede di partecipazione al procedimento.

Secondo la ricorrente, nel caso di specie non sarebbero rinvenibili quelle ragioni di urgenza, in presenza delle quali la legge consente di fare a meno della suddetta comunicazione, né, in ogni caso, il Comune le avrebbe esplicitate nel provvedimento impugnato, che risulta per tal via irrimediabilmente viziato.

Nella memoria conclusiva, si precisa che in contrario non si potrebbe argomentare né dalla natura vincolata del provvedimento di decadenza – poiché la partecipazione procedimentale va garantita anche per gli atti vincolati – né dalla nota del Comune di Cesano Maderno prot. n. 028799 del 14 agosto 2001, con cui l'Amministrazione comunale ha indicato la necessità della ultimazione dei lavori, senza deroghe, al 31 dicembre 2001, né, infine, dalla missiva della stessa ricorrente del 7 gennaio 2002, con cui quest'ultima ha comunicato l'intervenuto completamento dei lavori in data 28 dicembre 2001.

La doglianza non può essere condivisa.

Sul punto va ricordato che, in relazione al vizio procedimentale di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, la più recente giurisprudenza (C.d.S., Sez. VI, 7 luglio 2006, n. 4307) ha distinto tra le ipotesi in cui lo scopo della partecipazione del privato sia stato in ogni caso raggiunto anche in difetto della suddetta comunicazione, o vi sia comunque un atto equipollente alla formale comunicazione, nel qual caso va esclusa l'esistenza stessa, sul piano sostanziale, del vizio procedimentale, in applicazione del criterio del raggiungimento dello scopo (C.d.S., Sez. VI, 11 settembre 2006, n. 5260), e le diverse ipotesi in cui, invece, trova applicazione l'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990.

Ed infatti, l'art. 21-*octies*, comma 2, cit. concerne la non annullabilità di atti che comunque rimangono viziati, ove sia fornita la prova che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere differente da quello in concreto adottato.

Invece, nel caso dell'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, il raggiungimento dello scopo si ha non già quando il provvedimento finale non avrebbe potuto essere diverso, ma quando il privato ha ricevuto un atto equipollente, o ha comunque partecipato o ha avuto la possibilità di partecipare al procedimento. In queste ipotesi, il vizio procedimentale non determina alcuna concreta lesione, poiché la *ratio* sottesa alle regole procedurali è stata comunque conseguita e, pertanto, l'annullamento appare rimedio non proporzionato (C.d.S., Sez. VI, n. 4307/2006 cit.).

Risulta evidente, dunque, che diversi sono i presupposti di applicabilità dei due criteri ora riportati, anche se dall'applicazione di entrambi deriva il corollario dell'impossibilità di una pronuncia di annullamento per l'omesso avviso dell'avvio del procedimento.

Orbene, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, sussistano quantomeno i presupposti per applicare la regola di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990.

Ciò in quanto – come meglio si vedrà più sotto – dalla documentazione depositata in atti si evince che il provvedimento impugnato non avrebbe potuto avere un contenuto diverso da quello che in concreto ha avuto, cioè la declaratoria di decadenza della concessione edilizia, attesa la mancata ultimazione dei lavori alla data del 31 dicembre 2001.

Non sembra, invece, applicabile alla fattispecie in esame il criterio del raggiungimento dello scopo, cui fa riferimento la difesa comunale quando richiama la nota del Comune di Cesano Maderno del 14 agosto 2001 e la lettera della ricorrente del 7 gennaio 2002.

Infatti, è vero che la nota comunale prot. n. 028799 del 14 agosto 2001 appare ben di più di un mero invito all'ultimazione dei lavori entro il 31 dicembre 2001, come pretenderebbe la società ricorrente, atteso l'utilizzo, in essa, di espressioni, quali la necessità che l'intervento fosse ultimato "*perentoriamente*" e "*senza deroga alcuna*" entro il 31 dicembre 2001, che, anche alla luce dei pregressi rapporti delle parti e tenuto conto del significato giuridico della parola "*perentorio*" (art. 5 c.p.), non lasciavano dubbi sul fatto che, una volta scaduta la data *de qua*, il Comune avrebbe avviato il procedimento per la declaratoria di decadenza della concessione edilizia.

Non si può tuttavia, ritenere, ad avviso del Collegio, che nel caso di specie lo scopo sia stato raggiunto, in quanto la lettera del 7 gennaio 2002 della società ricorrente, con cui questa ha comunicato il completamento dei lavori al 28 dicembre 2001, non può in alcun modo essere considerata, come pretende il Comune, l'atto tramite il quale si è attuata, *ex art. 10, comma 1, lett. b)*, della l. n. 241/1990, la partecipazione della medesima società al procedimento finalizzato alla declaratoria della decadenza.

In definitiva, quindi, la doglianza in esame non può essere accolta, non, però, sulla base del criterio del raggiungimento dello scopo, bensì per l'applicabilità, alla vicenda, della regola della non annullabilità sancita dall'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990.

Passando all'esame del secondo motivo del ricorso originario, con lo stesso ci si duole della mancata acquisizione, nel caso di specie, del parere della Commissione edilizia, che sarebbe invece prescritto dal Regolamento edilizio del Comune intimato, nonché dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 38573 del 25 settembre 1998, recante approvazione dello schema tipo di regolamento edilizio comunale.

Per conseguenza, l'impugnata declaratoria di decadenza sarebbe illegittima per violazione del suddetto Regolamento edilizio e della suddetta deliberazione regionale.

Il motivo non può essere in alcun modo condiviso.

Invero, la succitata deliberazione della Giunta Regionale n. 38573 del 1998, prevede nella Sezione I ("*Individuazione delle attribuzioni*") del Capo II ("*Attribuzioni*") del Titolo II, dedicato alla Commissione Edilizia, il parere obbligatorio di questa in determinate ipotesi, tra le quali l'annullamento d'ufficio della concessione edilizia, demandando al Regolamento edilizio comunale l'individuazione degli ulteriori casi in cui occorre acquisire il parere della Commissione edilizia, tenuto conto, però, del principio di semplificazione dei procedimenti edilizi.

A propria volta, l'art. 15 del Regolamento edilizio del Comune di Cesano Maderno (doc. 17 della difesa comunale) indica al punto 15.2 i casi di parere obbligatorio della Commissione edilizia, tra cui è ricompreso l'annullamento delle concessioni edilizie, ed al punto 15.3. gli

altri casi in cui occorre sentire la predetta Commissione (si tratta di ipotesi che riguardano la diversa attività di pianificazione).

In disparte la considerazione che la deliberazione regionale del 1998 si limita ad elencare le ipotesi di parere obbligatorio della Commissione edilizia “*in base alla legislazione vigente*” e cioè in base alla normativa vigente nel 1998 – peraltro applicabile alla fattispecie *de qua*, alla luce del principio *tempus regit actum* – mentre oggi la disciplina normativa sul punto è mutata a seguito dell’art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, resta comunque fermo che né la suddetta deliberazione regionale, né tantomeno il Regolamento edilizio del Comune di Cesano Maderno prevedono, tra le ipotesi di parere obbligatorio della Commissione edilizia, quella della declaratoria di decadenza della concessione edilizia.

Ciò appare, a ben guardare, del tutto giustificato, in quanto la pronuncia di decadenza della concessione, in mancanza di apposita istanza di proroga, si qualifica come atto vincolato a carattere meramente dichiarativo, che deve intervenire per il solo fatto del verificarsi del presupposto di legge, costituito dalla mancata ultimazione dei lavori nel termine assegnato (C.d.S., Sez. IV, 26 maggio 2006, n. 3196). Se ne desume la non necessità di acquisire sul punto il parere della Commissione edilizia, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, alla stregua, altresì, della preminenza da accordare al principio di semplificazione dei procedimenti edilizi, richiamato, come accennato, dalla stessa deliberazione della Giunta Regionale n. 38573 del 1998.

Da quanto detto si desume, inoltre, che non può condividersi la tesi della ricorrente, esposta nella memoria conclusiva, secondo cui la previsione del parere della Commissione Edilizia per l’ipotesi dell’annullamento del titolo concessorio andrebbe estesa in via analogica alla pronuncia di decadenza per mancato inizio o ultimazione dei lavori.

Una tale applicazione analogica va certamente esclusa, anche alla luce del generale divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, stabilito dall’art. 1, comma 2, della l. n. 241/1990.

Se ne desume l’infondatezza della censura esaminata.

Con il terzo motivo del ricorso originario si lamenta l’insussistenza, nella vicenda in esame, dei presupposti per addivenire alla declaratoria di decadenza della concessione, in quanto in realtà l’edificio sarebbe stato ultimato entro il 31 dicembre 2001.

Nella memoria conclusiva tale affermazione viene anche corroborata con l’argomento della mancata contestazione della lettera della società datata 7 gennaio 2002 (in cui si comunicava l’avvenuto completamento dei lavori in data 28 dicembre 2001), nonché con la definizione di ultimazione dei lavori contenuta nell’art. 31 della l. n. 47/1985.

Il motivo non può essere condiviso, per più ragioni.

Infatti, innanzitutto, c’è da dubitare dell’ammissibilità della censura, considerato che sulla non ultimazione dei lavori il provvedimento di decadenza si richiama alla relazione scritta a seguito del sopralluogo del 2 gennaio 2002 (prot. n. 2 del 7 gennaio 2002, all. 4 della difesa comunale), che però non risulta formalmente impugnata, non essendo al riguardo sufficiente l’estensione dell’impugnazione a tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi, avente valore di mera clausola di stile (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 18 novembre 2005, n. 4671).

In secondo luogo, la documentazione, anche fotografica, versata in atti da ambedue le parti dimostra che, almeno per l’edificio adibito a residenza ed uffici (per il fabbricato destinato a centro commerciale la difesa comunale non contesta l’intervenuta ultimazione), non può in alcun modo parlarsi di ultimazione dei lavori entro il 31 dicembre 2001.

Alla data del sopralluogo (2 gennaio 2002) risulta, infatti, ultimata solo la struttura (travi-solai) dell'edificio, come indicano la relazione redatta in seguito al sopralluogo e le relative fotografie e come in sostanza confermano le fotografie allegate dalla ricorrente.

Sul punto, del tutto irrilevanti risultano le argomentazioni che la ricorrente pretende di trarre dalla propria lettera del 7 gennaio 2002, in particolare dal fatto che quest'ultima è posteriore al sopralluogo dei funzionari comunali del 2 gennaio 2002, e che non è stata espressamente contestata dall'Amministrazione: ciò, considerato il valore di certezza legale privilegiata da attribuire alla dichiarazione pubblica emessa in esito al sopralluogo.

Nemmeno possono, poi, ricavarsi argomenti a favore della tempestiva ultimazione e, quindi, a sostegno dell'illegittimità della declaratoria di decadenza, dalla nozione di ultimazione dei lavori contenuta nell'art. 31 della l. n. 47/1985.

Ed infatti, da un lato è dubbio che la nozione in questione possa essere utilizzata anche al di fuori della fattispecie del condono edilizio *ex* l. n. 47/1985, ed in particolare per la verifica della presenza o meno dei presupposti per la declaratoria di decadenza della concessione *ex* art. 4, quarto comma (nonché art. 18, quinto comma), della l. n. 10/1977.

Sul punto si rammenta, infatti, che parte della giurisprudenza ha sostenuto l'applicabilità del concetto di ultimazione dei lavori edilizi contenuto nell'art. 31 cit. solo in riferimento alla particolare forma di sanatoria regolata dal Capo IV della stessa legge (cd. condono edilizio) e la sua inutilizzabilità per fini diversi (Cass. pen., Sez. III, 21 febbraio 1990).

Peraltro, anche a voler ammettere la legittimità della *reductio ad unum* delle due nozioni di "ultimazione" espresse dal Legislatore nei due distinti testi legislativi, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza, l'ultimazione dei lavori – *ex* art. 31 della l. n. 47/1985 – richiede non solo la realizzazione della struttura portante dell'edificio, ma anche il completamento delle opere di tamponatura (Cass. pen., Sez. III, 10 maggio 1999, n. 7545).

Con specifico riferimento, poi, al concetto di ultimazione dei lavori ai fini della decadenza della concessione edilizia, si è affermato che un edificio può ritenersi ultimato solo se siano state eseguite tutte le parti strutturali di cui esso si compone e senza le quali non potrebbe dirsi interamente realizzato, sia pure al rustico, vale a dire, innanzitutto, le fondazioni, le strutture portanti, la copertura, ma anche i muri perimetrali, le tramezzature interne, i solai, i pavimenti, gli infissi, con esclusione solamente degli impianti e delle rifiniture di carattere accessorio (T.A.R. Lazio, Latina, 21 aprile 1987, n. 235; id. 3 ottobre 1987, n. 752).

Da quanto ora detto si ricava, pertanto, che in nessun modo nella fattispecie in esame si può parlare di ultimazione o completamento delle opere al 31 dicembre 2001.

Infatti, da un lato non può condividersi la tesi della ricorrente, secondo cui era sufficiente l'ultimazione della sagoma del fabbricato (pilastri e tetto), in quanto integrante il cd. rustico rilevante ai sensi dell'art. 31 cit., perché nella nozione di rustico debbono farsi rientrare pure le tamponature dei muri (Cass. pen., Sez. III, 12 agosto 1997, n. 9011).

Inoltre, nel caso di specie va escluso che possa parlarsi di assenza di mere opere di finitura e di completamento, non potendosi considerare tali, per quanto detto, ad es. le pareti interne del fabbricato (di cui le stesse fotografie allegate dalla società ricorrente dimostrano la totale mancanza).

In definitiva, dunque, la doglianza risulta infondata.

Passando all'esame del quarto ed ultimo motivo del ricorso originario, con esso si lamenta l'illegittimità delle convenzioni urbanistiche del 1993 e del 2000, nella parte in cui hanno fissato un termine per l'ultimazione dei lavori che sarebbe inferiore rispetto a quello legale, ed in specie per la fissazione della relativa scadenza al 31 dicembre 2001. Sotto tale aspetto, sarebbe parimenti illegittima la concessione edilizia n. 142/2000, che ha anch'essa stabilito

l'ultimazione dei lavori al 31 dicembre 2001, in violazione dell'art. 4 della l. n. 10/1977, il quale prevede un termine triennale.

Ne discenderebbe l'illegittimità in via derivata della declaratoria di decadenza della predetta concessione edilizia.

In dettaglio, per la ricorrente, le convenzioni urbanistiche sopra richiamate non sarebbero in grado di vincolare le parti laddove decurtano i termini concessi dalla legge, atteso che dalla disciplina regionale sui Progetti Integrati d'Area (com'è quello in discorso), in specie dalla l.r. n. 12/1989, si deduce che tali Progetti possono essere attuati senza alcun bisogno della intermediazione di un piano attuativo e della relativa convenzione, ma tramite una semplice concessione edilizia.

Nel caso di specie, nel quale, infatti, le convenzioni non si accompagnano a nessun piano attuativo, le convenzioni stesse non avrebbero, perciò, alcuna rilevanza giuridica e quindi la previsione, in esse contenuta, di limiti temporali per l'esecuzione dell'intervento (in specie il limite del 31 dicembre 2001) non potrebbe vincolare la ricorrente.

Peraltro, anche ad opinare diversamente, l'art. 16, comma 5, della l. n. 1150/1942, per i piani di lottizzazione (cui è applicato analogicamente) prevede un termine decennale, che, comunque, si riferisce soltanto al periodo entro cui i lottizzanti sono obbligati a completare le opere di urbanizzazione e le infrastrutture a servizio del comparto, e non già ad ultimare gli edifici. In ogni caso, poiché la prima convenzione è del 1993, anche applicando il citato termine decennale all'ultimazione dei lavori, ne deriva che questi avrebbero dovuto essere ultimati entro il 2003 e non al 31 dicembre 2001. Pertanto, le due convenzioni urbanistiche sarebbero comunque illegittime per violazione del termine decennale di validità stabilito *ex lege*. Né siffatto termine avrebbe potuto essere derogato in via convenzionale, tanto più che la clausola in esame sarebbe, in realtà, il frutto di un'imposizione da parte del Comune, teso a produrre un effetto acceleratorio sull'esecuzione delle opere.

Identico discorso si dovrebbe poi ripetere per la convenzione del 2000 – e soprattutto per la concessione edilizia n. 142/00 del 22 settembre 2000 – laddove stabiliscono al 31 dicembre 2001 il termine di ultimazione dei lavori, così violando il termine triennale di cui all'art. 4 della l. n. 10/1977.

Ad avviso del Collegio, le eccezioni di inammissibilità e di tardività sollevate in proposito dalla difesa comunale non appaiono né convincenti, né tantomeno decisive.

Infatti, sotto il profilo dell'omessa impugnazione della deliberazione della Giunta Regionale n. V/33887 del 9 marzo 1993, recante l'approvazione del Progetto Integrato d'Area di cui si discute (che ha previsto la necessità delle convenzioni urbanistiche), si osserva che trattasi di eccezione non decisiva, in quanto superabile con l'argomentazione che le convenzioni in parola, ancorché necessarie e vincolanti per le parti, sarebbero comunque illegittime.

Quanto, poi, alla tardività dell'impugnazione della concessione edilizia n. 142/00, si osserva che l'eccezione appare fondata, ma che essa potrebbe essere superata dall'accoglimento dei rilievi proposti avverso le convenzioni urbanistiche del 1993 e del 2000, con conseguente invalidità derivata della suddetta concessione per il cd. effetto caducante.

In ogni caso, si può prescindere dalle eccezioni formulate dalla difesa comunale sul punto (e quindi pure da quelle di tardività dell'impugnazione delle convenzioni urbanistiche del 1993 e del 2000), attesa la complessiva infondatezza del motivo di ricorso in esame.

Ed invero, in primo luogo la fissazione di termini precisi di ultimazione dei lavori discende, nella vicenda in esame, anche da precise statuizioni delle concessioni edilizie succedutesi nel tempo in relazione all'intervento *de quo*, sicché irrilevante risulta la contestazione della vincolatività giuridica delle convenzioni del 1993 e del 2000.

In secondo luogo, in disparte la questione se i termini fissati in concreto nel caso in esame siano o no stati proposti dalla medesima ricorrente, rimane il fatto che la prima concessione edilizia rilasciata per l'effettuazione dell'intervento *de quo* risale al 1995 (concessione n. 92/95 del 27 aprile 1995: doc. 10 della difesa comunale). Rispetto ad essa, il termine per la ultimazione dei lavori fissato, sia pure dopo proroghe, una prima volta al 14 aprile 2000 (v. concessione edilizia n. 176/98, doc. 8 della difesa comunale), poi al 31 dicembre 2001 dalla concessione n. 142/00, appare del tutto congruo e, comunque, non è certamente inferiore al limite temporale di tre anni di cui all'art. 4 della l. n. 10/1977, ch , anzi, finisce per essere il doppio di siffatto limite.

In terzo luogo, e soprattutto, sia il termine triennale di cui all'art. 4, quarto comma, della l. n. 10/1977, sia il termine decennale di cui all'art. 16, quinto comma, della l. n. 1150/1942, rappresentano dei limiti massimi (C.d.S., Sez. IV, 3 marzo 1988, n. 127), che non possono essere superati, ma che non escludono in alcun modo, ad avviso del Collegio, la fissazione di termini inferiori, purch  ragionevolmente commisurati alle caratteristiche dell'intervento da attuare. Ci    senz'altro avvenuto nella fattispecie in esame, in cui le proroghe concesse dall'Amministrazione dimostrano lo scrupolo di questa nel temperare l'esigenza di una sollecita conclusione dei lavori con quella della concreta attenzione alla natura ed all'entit  delle opere.

Anche la fissazione, da ultimo, del termine del 31 dicembre 2001 nella concessione edilizia n. 142/00 appare, in questa prospettiva, ragionevole e conforme all'art. 4 della l. n. 10/1977, tenuto, peraltro, conto che non si tratta del termine originariamente fissato (al quale soltanto sembra riferirsi, in base allo stesso dettato legislativo, il limite triennale *ex art. 4 cit.*), ma di un termine prorogato.

Ne discende l'infondatezza dell'ora vista doglianza.

Da quanto sinora detto discende, altres , l'infondatezza dei motivi aggiunti di ricorso, nella parte in cui tramite essi si fa valere il vizio di invalidit  derivata per l'illegittimit  degli atti gravati con il ricorso originario, attesa l'infondatezza di tale pretesa di illegittimit , nonch  nella parte in cui viene con essi riproposta la tesi dell'intervenuta ultimazione dei lavori al 31 dicembre 2001 e della mancanza, a tale data, di mere opere di finitura e completamento (con il corollario che non sarebbero dovuti nuovi oneri).

A tale stregua, risultano, in particolare, infondate le argomentazioni contenute nel paragrafo 3) dei motivi aggiunti, poich  basate, a ben vedere, sull'asserzione – sopra confutata – che le opere cui si riferisce la D.I.A. del 13 marzo 2002 sarebbero di mera finitura, in quanto la vera e propria ultimazione dei lavori sarebbe anteriore al 31 dicembre 2001.

Nel caso di specie, pertanto, risulta corretta la pretesa del Comune di rideterminazione delle somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione secondaria (fermo restando lo scomputo, *ex art. 7.10* della convenzione del 1993, per quelli di urbanizzazione primaria) e di costo di costruzione, con pagamento dell'importo dovuto, previa detrazione di quanto gi  corrisposto dalla ricorrente in ragione del precedente titolo edilizio (oramai decaduto).

Quanto infine alla pretesa violazione dell'art. 8.2 della convenzione del 19 dicembre 1993, dedotta al paragrafo 4) dei motivi aggiunti sul rilievo dell'esonero che tale clausola avrebbe disposto per il pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria sino alla concorrenza di  . 170.000.000, in ragione dell'esecuzione di interventi urbanizzativi a scomputo, osserva il Collegio che l'interpretazione del citato art. 8.2 sostenuta dalla ricorrente non pu  essere in alcun modo condivisa.

Se   vero, infatti, che le parti decisero che il successivo adeguamento, da parte del Comune, degli oneri di urbanizzazione secondaria non sarebbe stato considerato ai fini del conguaglio

sino alla somma di £. 170.000.000, corrispondente all'importo delle opere (esecuzione della piazza) assunte a carico dell'odierna ricorrente, è altresì vero che la convenzione del 1993 escluse espressamente che la realizzazione di tali opere potesse avvenire a scomputo delle urbanizzazioni secondarie.

In ogni caso, una clausola analoga non risulta più contenuta nella convenzione del 2000, che si deve ritenere abbia modificato sul punto il regime convenzionale stabilito nel 1993, con il corollario della correttezza della pretesa comunale all'aggiornamento dell'ammontare degli oneri di urbanizzazione secondaria in riferimento alle tabelle vigenti al momento del rilascio (*rectius*, trattandosi di D.I.A., della formazione) del nuovo titolo edilizio, successivamente all'intervenuta decadenza della concessione n. 142/00.

Né appaiono ammissibili contestazioni sul *quantum* degli importi dovuti, tenuto conto che si tratta di conteggio effettuato dalla medesima ricorrente (cfr. docc. 23 e 24 della difesa del Comune).

In definitiva, quindi, il ricorso è nel suo complesso infondato e, come tale, da respingere.

L'infondatezza del ricorso comporta, altresì, la reiezione della domanda di risarcimento dei danni, atteso che l'azione di risarcimento è ammissibile soltanto a condizione che sia stato coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento (cfr., *ex plurimis*, C.d.S., A.P., 26 marzo 2003, n. 4).

Sussistono, comunque, giusti motivi per la compensazione delle spese, attesa la complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Seconda Sezione, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Respinge la domanda di risarcimento dei danni.

Compensa le spese.

Demanda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente autorità amministrativa.

Così deciso in Milano, il 13 febbraio 2007, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione II, in camera di consiglio, con l'intervento dei signori:

Mario Arosio Presidente

Daniele Dongiovanni Referendario

Pietro De Berardinis Referendario est.