

sentenza  
9 dicembre 2008  
n. 5732

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
Sezione 2<sup>^</sup>

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

sui ricorsi nn. 1149, 1255 e 1412 del 2007

[ricorso n. 1149/07]

proposto da

**NYLSTAR s.r.l.**

con sede in Cesano Maderno, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Ing. Paolo Gai, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Papi Rossi, Alberto Teodoldi e Claudio Sironi, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, Largo Toscanini 1 (Studio legale Santa Maria)

e riassunto da

**FALLIMENTO NYLSTAR s.r.l.**

in persona dei curatori, dott. Marco Cordaro e dott. Rolando Brambilla, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Colombo, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Durini 24

**c o n t r o**

**COMUNE di CESANO MADERNO**

in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Colombo, elettivamente domiciliato in Milano, via Adige 12, presso lo studio dell'avv. Marcello Meoli

**n e i c o n f r o n t i d i**

**IMMOBILIARE SNIA s.r.l. e SNIA s.p.a.** (nella sua qualità di incorporante Caffaro s.p.a.), non costituite in giudizio

per l'annullamento

dell'atto di diffida e messa in mora 7 marzo 2007, notificato il 9.3.07, con cui il Comune di Cesano Maderno ha intimato a Immobiliare Snia s.r.l., a Snia s.p.a. e a Nylstar s.r.l. di adempiere alla convenzione stipulata il 21 giugno 1995 con atto n. 71644 rep. notaio Sergio Casali

e per la condanna

del Comune al risarcimento del danno causato alla ricorrente dal provvedimento impugnato

[ricorso n. 1255/07]

proposto da

**IMMOBILIARE SNIA s.r.l. e SNIA s.p.a.**

con sede in Milano, in persona del loro legale rappresentante dott. Andrea Mattiussi, rappresentate e difese, dapprima, per procura a margine del ricorso introduttivo, dall'avv. Giuseppe Sala, quindi, per delega a margine dell'atto di costituzione di nuovo difensore depositato il 22.1.2008, dagli avv.ti Maria Sala e Claudio Sala, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Milano, via Hoepli 3

**c o n t r o**

**COMUNE di CESANO MADERNO**

Sezione 2<sup>^</sup>

n.  
reg. sent.

nn.  
1149/07  
1255/07  
1412/07  
reg. ric.

in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Colombo, elettivamente domiciliato in Milano, via Adige 12, presso lo studio dell'avv. Marcello Meoli

nei confronti di

NYLSTAR s.r.l., e successivamente FALLIMENTO NYLSTAR s.r.l., non costituito in giudizio

per l'annullamento

dell'atto di diffida e messa in mora 7 marzo 2007, notificato a mezzo posta il 12.3.07 e ricevuto il 15.3.07, con cui il Comune di Cesano Maderno ha intimato a Immobiliare Snia s.r.l., a Snia s.p.a. e a Nylstar s.r.l. di adempiere alla convenzione stipulata il 21 giugno 1995 con atto n. 71644 rep. notaio Sergio Casali

e per la condanna

del Comune al risarcimento del danno causato alle ricorrenti dal provvedimento impugnato

[ricorso n. 1412/07]

proposto dal

COMUNE di CESANO MADERNO

in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Colombo, elettivamente domiciliato in Milano, via Adige 12, presso lo studio dell'avv. Marcello Meoli

contro

- IMMOBILIARE SNIA s.r.l. e SNIA s.p.a., con sede in Milano, in persona del loro legale rappresentante dott. Andrea Mattiussi, rappresentate e difese, dapprima, per procura a margine del ricorso introduttivo, dall'avv. Giuseppe Sala, quindi, per delega a margine dell'atto di costituzione di nuovo difensore depositato il 22.1.2008, dagli avv.ti Maria Sala e Claudio Sala, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Milano, via Hoepli 3

- NYLSTAR s.r.l., e successivamente FALLIMENTO NYLSTAR s.r.l., con sede in Cesano Maderno, in persona dei curatori dott. Marco Cordaro e dott. Rolando Brambilla, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Colombo, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Durini 24

per l'accertamento

dell'inadempimento, da parte delle Società intimato, della convenzione 21 giugno 1995 n. 71644 rep. notaio Sergio Casali

e per la condanna

delle medesime, in via solidale o alternativa, al risarcimento del danno, da quantificare in corso di causa.

Visto il ricorso n. 1149/07, notificato il 7, depositato il 25 maggio 2007, riassunto con atto notificato il 25/26 febbraio, depositato il 14 marzo 2008;

Visto il ricorso n. 1255/07, notificato il 11 maggio e depositato il 7 giugno 2007, riassunto - in seguito al fallimento di Nylstar s.r.l. - con atto notificato il 15 febbraio e depositato il 6 marzo 2008;

Visto il ricorso n. 1412/07, proposto dal Comune, notificato il 4, depositato il 25 giugno 2007, riassunto - in seguito al fallimento di Nylstar s.r.l. - con atto notificato a mezzo posta il 28 settembre, depositato il 4 ottobre 2007;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune (nei ricorsi nn. 1149/07 e 1255/07), nonché di Immobiliare Snia s.r.l., Snia s.p.a. e Fallimento Nylstar s.r.l. (nel ricorso n. 1412/07);

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 20 novembre 2008, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, gli avv.ti Maria Cristina Colombo e Mattia Casati (per Fall. Nylstar), l'avv. Giuseppe Monaco su delega dell'avv. Claudio Sala (per le Società Snia), l'avv. Claudio Colombo (per il Comune);

Considerato quanto segue in

#### FATTO e DIRITTO

**1.** Con atto 21 giugno 1995 (n. 71644 rep. in autentica notaio Sergio Casali), registrato il 10.7.1995, le Società Snia Immobiliare s.r.l., Caffaro s.p.a. (poi incorporata da Snia s.p.a.) e Nylstar s.r.l. stipulavano con il Comune di Cesano Maderno (d'ora in poi, Comune) una "convenzione per l'attuazione di progetto integrato d'area" ai sensi della legge regionale 24 aprile 1989 n. 12, volta a promuovere lo sviluppo economico in particolari aree del territorio regionale.

Obiettivo della convenzione era la creazione, con una serie di interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica nonché di nuova edificazione, di un nuovo polo gestionale, su aree delle Società contraenti, di superficie complessiva pari a circa 284.000 mq, nell'ambito di un comparto industriale posto a nord della linea ferrata.

Con atto di diffida e messa in mora 7 marzo 2007, notificato il 9 e il 15 successivi, il Comune ha contestato alle Società una serie di inadempienze, preannunciando la trascrizione dell'atto nei registri immobiliari limitatamente agli immobili in proprietà di Nylstar e Immobiliare Snia elencati ai punti "a" e "b" della convenzione.

**2.** La Nylstar s.r.l., titolare di un'azienda produttiva nell'ambito di un gruppo industriale operante nel ramo tessile, ha impugnato l'atto di diffida con ricorso n. 1149/07, affermando la propria estraneità agli addebiti sull'assunto che nessuna clausola della convenzione prevede obbligazioni a suo carico.

In seguito al fallimento della Nylstar (dichiarato con sentenza 12.7.07 n. 58/2007 del Tribunale di Monza), il giudizio è stato riassunto dalla curatela fallimentare.

A sostegno del ricorso Nylstar deduce:

- perplessità, contraddittorietà e ingiustizia manifesta, in quanto nessuno specifico inadempimento viene contestato a Nylstar, la quale è pertanto impossibilitata ad adempiere, in mancanza di specificazione delle obbligazioni (che si assumono) inadempite;

- travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, avendo il Comune erroneamente incluso Nylstar tra i destinatari della diffida, sebbene nessun obbligo venisse posto dalla convenzione a carico di detta Società; la quale, peraltro, sebbene non formalmente obbligata (e pertanto priva di legittimazione passiva al riguardo), ha contribuito ad attuare alcune parti della convenzione;

- carenza di istruttoria e motivazione, non avendo il Comune differenziato la posizione di Nylstar, sul piano fattuale e giuridico, rispetto a quella delle altre Società contraenti;

- illegittimità della trascrizione nei registri immobiliari per carenza di presupposti e violazione dell'art. 20 della legge n. 1150 del 1942 (come modificato dall'art. 58 del d.p.r. n. 327/01), sia perché non sarebbe imputabile a Nylstar alcuna inadempienza che legittimi la trascrizione, sia perché l'art. 20

della legge urbanistica si riferisce all'esecuzione delle sistemazioni previste dal piano particolareggiato, mentre nella fattispecie si tratta dell'attuazione del progetto integrato d'area ai sensi della (abrogata) legge regionale n. 12/1989.

Nylstar ha chiesto anche il risarcimento del danno derivante dalla diffida (e dalla sua trascrizione) ove venga compromesso il buon esito delle trattative in corso per la vendita di talune porzioni immobiliari di sua proprietà.

**3.** L'Immobiliare Snia s.r.l. e la Snia s.p.a. hanno impugnato l'atto di diffida con **ricorso n. 1149/07**, deducendo:

- eccesso di potere sotto vari profili (errore nei presupposti di fatto e di diritto, carenza di istruttoria, genericità, illogicità, manifesta irragionevolezza, contraddittorietà tra atti della PA), sia per la genericità delle contestazioni (non risultando dalla diffida a quali delle tre società siano addebitate le diverse inadempienze), sia per l'insussistenza di qualsiasi inadempimento rispetto agli obblighi convenzionali;

- violazione dell'art. 20 della legge n. 1150 del 1942 (come modificato dall'art. 58 del d.p.r. n. 327/01), in quanto la trascrizione ivi prevista sarebbe preordinata all'esecuzione coattiva delle sistemazioni previste dai piani particolareggiati, laddove nella fattispecie si tratta dell'attuazione di un progetto integrato d'area ai sensi della (abrogata) legge regionale n. 12/1989, non eseguibile coattivamente con lo strumento espropriativo.

Le Società ricorrenti hanno chiesto anche la condanna del Comune al risarcimento del danno, assumendo che la diffida (e la sua trascrizione) avrebbe interferito con le trattative in corso per la cessione a terzi delle aree in questione, rendendo più difficoltose le trattative e più onerose, per la venditrice, le condizioni contrattuali.

**4.** Il Comune, costituito in entrambi i giudizi, ha controdedotto. Successivamente, con **ricorso n. 1412/07**, ha chiesto in via autonoma l'accertamento delle inadempienze contestate alle Società e la condanna delle medesime al risarcimento del danno.

Premesso che la convenzione, di contenuto analogo alle convenzioni di lottizzazione ex art. 28 legge n. 1150 del 1942, sarebbe riconducibile alla fattispecie degli accordi ex art. 11 legge n. 241/90; premesso inoltre che la responsabilità delle contraenti avrebbe carattere solidale, tutte le Società essendo congiuntamente obbligate - sebbene ciascuna con modalità diverse - a realizzare il programma integrato nel suo complesso; il Comune contesta alle Società la violazione della convenzione 21 giugno 1995 sotto diversi profili: sotto il profilo produttivo e occupazionale, perché le Società sarebbero venute meno all'obbligo di incrementare le potenzialità del sito, disattendendo le aspettative della comunità locale; sotto il profilo edilizio e urbanistico, per avere omesso di realizzare nuove costruzioni (logistiche e residenziali) destinate ad accrescere la capacità di attrazione di nuove imprese, per non avere adempiuto all'obbligo di cedere ed asservire spazi per attrezzature pubbliche, all'obbligo di eseguire e completare opere di urbanizzazione e all'obbligo di cessione in comodato di un pozzo destinato ad alimentare la rete idrica del "Villaggio SNIA".

Sulla base di una perizia di stima redatta dal proprio Settore Tecnico, e prodotta in giudizio, il Comune ha quantificato il danno urbanistico-edilizio in complessivi € 9.579.830,72, rimettendo al giudizio equitativo del Tribunale la liquidazione del danno correlato agli aspetti occupazionali.

Le intimare si sono costituite in giudizio ed hanno controdedotto.

5. I ricorsi, stante l'evidente connessione, possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza. Tutti hanno infatti a presupposto la convenzione 21 giugno 1995, stipulata tra il Comune e le Società per l'attuazione di un "progetto integrato d'area" ai sensi della legge regionale 24 aprile 1989 n. 12; tutti richiedono, per la loro definizione, l'accertamento (della sussistenza o meno) delle inadempienze che il Comune contesta alle Società, nonché dei danni che le parti reciprocamente assumono di avere subito: il Comune, a causa delle contestate inadempienze; le Società, a causa della trascrizione dell'atto di diffida e messa in mora, che avrebbe fatto sfumare trattative in corso per l'alienazione di aree ed immobili del comparto.

Come enunciato nel suo preambolo, la convenzione:

- è stata redatta sulla base di uno studio urbanistico territoriale predisposto dal CAAM (Consorzio Area Alto Milanese), che ha individuato le linee generali di sviluppo della zona, tenendo anche conto degli aspetti occupazionali;
- ha ad oggetto aree situate a nord della linea ferrata, comprese dal piano regolatore generale (adottato nel 1989) in zona D2 produttiva industriale;
- è stata stipulata ai sensi della legge regionale 24 aprile 1989 n. 12, che, per sostenere le attività produttive in determinate aree del territorio regionale, prevede "progetti integrati d'area" alternativi agli strumenti urbanistici attuativi (cfr. art. 5, sesto comma);
- prevede e disciplina una serie di interventi edilizi "in alternativa all'obbligo di formazione di pl pur mantenendo inalterati i contenuti tipici dei piani attuativi" (pag. 10 del preambolo), dando atto che gli interventi a sud della linea ferrata restano soggetti a piano di lottizzazione.

6. Il Comune ha promosso il giudizio in base alla delibera di giunta 14 maggio 2007 n. 105, che addebita alle ricorrenti di avere violato la convenzione sotto i seguenti profili:

- in primo luogo [punti a) e b)], per avere frustrato le previsioni occupazionali contenute nel menzionato studio urbanistico-territoriale, limitandosi a ristrutturare gli edifici esistenti, e trasferire le maestranze occupate in altre sedi, senza tuttavia completare il c.d. polo gestionale, che doveva prender forma con la realizzazione, accanto all'attività produttiva e direzionale già esistente, e mediante costruzione di nuovi edifici, di un insediamento a prevalente destinazione impiegatizia dimensionato per circa 600 persone;
- in secondo luogo [punti c), d), f), g)], per avere disatteso specifiche clausole convenzionali relative alla cessione e all'asservimento di spazi per attrezzature pubbliche e opere di urbanizzazione, e cioè, in dettaglio, le clausole che prevedono: c) l'esecuzione di parcheggi in superficie nella zona A (ferrovia) per 4.911 mq; d) l'esecuzione di parcheggi in sottosuolo per 10.510 mq; f) l'assoggettamento a servitù di uso pubblico della superficie di 25.358 mq per parcheggi; g) l'asservimento ad uso pubblico della ulteriore superficie di 3.484 mq da reperire nell'ambito delle zone a sud della ferrovia;
- in terzo luogo [punti e), h), i)] per avere disatteso ulteriori obblighi convenzionali, e specificamente quelli concernenti: e) il vincolo di asservimento di quota parte della s.l.p. da destinare ad uffici a favore dell'insediamento produttivo; h) il completamento, la modifica e la sistemazione delle opere di urbanizzazione primaria e degli spazi di sosta afferenti il polo gestionale; i) la consegna in comodato gratuito al Comune, per essere destinato ad uso

esclusivo dell'alimentazione della rete idrica del villaggio Snia, di un pozzo idrico (n. 9), ubicato all'interno del polo gestionale, con i relativi macchinari e l'area pertinenziale occorrente all'ispezione e alla manutenzione.

7. A titolo di risarcimento del danno il Comune ha chiesto, sulla scorta della perizia di stima redatta dal proprio Settore Tecnico (doc. 37), la condanna delle ricorrenti al pagamento della complessiva somma di € 9.579.830,72, di cui: € 7.492.550,34 (pari ai contributi di concessione non introitati), per la mancata realizzazione dei fabbricati terziario-direzionali; € 1.810.307,62 ed € 248.722,76 (pari alla monetizzazione delle aree a standard) per inosservanza, rispettivamente, dell'obbligo di assoggettamento a servitù di uso pubblico per parcheggi, compresa la loro parziale mancata esecuzione, e dell'obbligo di asservimento all'uso pubblico dell'ulteriore superficie da reperire nell'ambito delle zone a sud della ferrovia; € 28.250,00, per la mancata consegna in comodato gratuito del pozzo idrico n. 9.

Il Comune ha chiesto inoltre, a titolo risarcitorio, l'ulteriore somma di € 582.413,70 per il minor introito I.C.I. dovuto alla mancata realizzazione degli edifici in progetto; tale importo è stato determinato su base annua, a partire dalla scadenza della convenzione (1.7.05), calcolando un valore medio tra quello relativo a fabbricati di categoria catastale A10 (uffici) e quello relativo a fabbricati di categoria D07 (fabbricati industriali a specifica destinazione), il tutto come dettagliato nella relazione 10.10.2007 del Settore finanziario (doc. 38 fasc. Comune).

8. Le Società, sia come ricorrenti (con il primo motivo dei ricorsi proposti avverso la diffida, articolato in svariati profili di eccesso di potere), sia come resistenti (nel ricorso proposto dal Comune), respingono gli addebiti.

Sotto l'aspetto produttivo, assumono di avere sostanzialmente assolto, direttamente o indirettamente (cioè attraverso aziende del gruppo o società partecipate), e senza alcun contributo pubblico, gli impegni inerenti allo sviluppo produttivo e occupazionale, pur nel quadro di una politica industriale condizionata dalla crisi dell'industria chimica e tessile e dalle vicende inerenti a Snia (dapprima appartenente al Gruppo Fiat, poi uscite negli anni 1993/95).

Sotto il profilo urbanistico-edilizio, assumono che le mutate condizioni di mercato avrebbero reso impraticabili le consistenti edificazioni previste dalla convenzione (corrispondenti ad un diritto di Snia, più che ad un obbligo convenzionale), rendendo inutili cubature (e relativo consumo di territorio) che non avrebbero trovato occasioni di impiego in assenza di operatori disposti ad allocarvi le proprie attività produttive o direzionali.

Le Società contestano i singoli addebiti, sottolineando altresì la contraddittorietà della diffida rispetto alla disponibilità manifestata dal Comune a ridiscutere l'assetto del comparto, per il quale, scaduto il termine di efficacia del progetto d'area, le Società stesse hanno presentato una nuova proposta di P.I.I. (piano integrato di intervento).

Il Fallimento Nylstar, dal canto suo, pur contestando anch'esso nel merito le pretese dell'Amministrazione, afferma l'estraneità di Nylstar alle obbligazioni dedotte in convenzione, chiede dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva e, in ogni caso, l'improcedibilità del ricorso n. 1412/07, sul rilievo che il Comune poteva far valere il proprio credito (come ha fatto) solo nella procedura fallimentare, al di fuori della quale nessun giudizio di cognizione può essere attivato o proseguito.

**9.** Muovendo dalla posizione di Nylstar, ritiene il Collegio che le domande svolte dal Comune nei confronti della Società siano, in seguito al fallimento della medesima, improcedibili.

L'art. 52 della legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267), premesso che il fallimento apre il concorso dei creditori sul patrimonio del fallito, stabilisce che "ogni credito, anche se munito di diritto di prelazione o trattato ai sensi dell'articolo 111, primo comma, n. 1), nonché ogni diritto reale o personale, mobiliare o immobiliare, deve essere accertato secondo le norme stabilite dal Capo V, salvo diverse disposizioni della legge".

Il Comune ha già fatto valere nei confronti del Fallimento le pretese risarcitorie azionate in questa sede, chiedendo l'ammissione al passivo del complessivo importo di € 10.162.244,40.

Con decreto 22.1.2008 il Giudice delegato ha dichiarato esecutivo lo stato passivo escludendo il credito vantato dal Comune sul rilievo che la convenzione 21 giugno 1995, registrata il 10.07.1995, non pone obbligazioni dirette in capo alla fallita che non siano già state adempiute, con conseguente carenza di legittimazione passiva della medesima rispetto alle richieste avanzate in sede fallimentare.

Il Comune non ha proposto opposizione allo stato passivo. Ne consegue che, relativamente al rapporto Comune / Nylstar, l'originario ricorso n. 1412/07, riassunto nei riguardi del Fallimento, è improcedibile, posto che l'assoggettamento delle pretese fatte valere verso Nylstar al procedimento di verifica dei crediti comporta (e in effetti ha comportato) la devoluzione della controversia al foro fallimentare ex artt. 52 e 93 legge fall. (cfr. Cass. 1<sup>^</sup> 3.2.06 n. 2439; Cass. SS.UU. 10.12.04 n. 23077).

**10.** Va invece esaminata la domanda proposta da Nylstar – e riassunta dalla Curatela fallimentare – col ricorso n. 1149/07, il quale investe l'atto di diffida e messa in mora associando alla richiesta di annullamento una richiesta risarcitoria basata sul presupposto che la diffida, e la sua trascrizione nei registri immobiliari, abbiano pregiudicato la dismissione del patrimonio immobiliare "per l'esistenza di un vincolo trascritto e opponibile anche ai soggetti interessati all'acquisizione"; tanto più, osserva la ricorrente, che il Giudice delegato non potrebbe disporre la cancellazione della trascrizione ex art. 108 legge fallimentare essendo la cancellazione di ogni vincolo prevista solo dopo la vendita e la riscossione del prezzo.

La domanda risarcitoria postula la verifica della legittimità della diffida, o più propriamente - atteggiandosi la diffida come atto di gestione di interessi pubblici nell'ambito di un rapporto convenzionale, piuttosto che come provvedimento autoritativo impugnabile - l'accertamento della sussistenza o insussistenza di obbligazioni in capo a Nylstar.

Sul punto il Collegio condivide l'avviso del giudice fallimentare. Nylstar ha sottoscritto la convenzione 21 giugno 1995 in quanto proprietaria di aree coinvolte nel progetto urbanistico, ma nessuna obbligazione specifica risulta posta a suo carico dagli artt. da 9 a 19 della convenzione, posto che tutte le obbligazioni che il Comune assume inadempite fanno capo alla Immobiliare Snia s.r.l. (indicata nelle singole clausole come "la Immobiliare").

Il Comune sostiene che tutte le Società contraenti sarebbero astrette da un vincolo di solidarietà, stante il carattere unitario delle obbligazioni assunte, ancorché ciascuna Società sia tenuta con modalità diverse (ex art. 1293 c.c.). Osserva in contrario il Collegio che ai sensi dell'art. 1292 c.c.

L'obbligazione è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità; e ai sensi dell'art. 1294 c.c. i condebitori sono tenuti in solido se dalla legge o dal titolo non risulta diversamente.

Nel caso in esame, il titolo (cioè la convenzione 21 giugno 1995) prevede un complesso di interventi nell'ambito del progetto d'area, individuando come soggetto operatore la sola Immobiliare Snia, alla quale fa capo ogni iniziativa preordinata all'esecuzione degli interventi con obbligo di osservanza dei vincoli correlativi (di cessione, destinazione, asservimento, ecc.), mentre le altre contraenti sono tenute soltanto a porre a disposizione le aree di proprietà, lasciando che vengano utilizzate, vincolate, o destinate in conformità alle previsioni del progetto d'area.

Ne consegue che Nylstar deve ritenersi estranea alle obbligazioni di *facere* che il Comune assume inadempite, sicché la diffida ad adempiere emessa nei suoi confronti è priva di fondamento.

Il ricorso n. 1149/07 va quindi *in parte qua* accolto, con conseguente "annullamento" della diffida ai fini della cancellazione del vincolo (trascritto nei registri immobiliari) derivante dalla medesima.

**11.** La domanda risarcitoria proposta da Nylstar è peraltro infondata.

L'art. 20 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 (abrogato dall'art. 58 del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 325 solo nella parte riguardante l'espropriazione) prevede che il sindaco ingiunga ai privati proprietari di eseguire le sistemazioni previste dal piano particolareggiato consistenti in costruzioni, ricostruzioni o modificazioni d'immobili; che, decorso il termine assegnato, diffidi i proprietari rimasti inadempienti; che l'ingiunzione e l'atto di diffida vengano trascritti all'Ufficio dei registri immobiliari.

Ora, il Comune ha ritenuto di assolvere un dovere imposto dalla legge (art. 20 cit., terzo comma: "Tanto l'ingiunzione quanto l'atto di diffida ..... *devono* essere trascritti") in una situazione legittimamente assimilabile alla fattispecie ivi prevista (il progetto d'area che prevede opere edilizie da realizzarsi da privati è equiparabile ad un piano attuativo, e dunque al piano particolareggiato cui la norma testualmente si riferisce): il che priva la condotta del Comune di quel connotato di colpevolezza altrimenti indispensabile per configurare una responsabilità risarcitoria a suo carico.

Può aggiungersi che la pretesa risarcitoria della ricorrente appare riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 96 del codice di procedura civile, il quale, ove si accerti l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare, o trascritta una domanda giudiziale, o iscritta ipoteca giudiziale, o avviata l'esecuzione forzata, prevede la responsabilità aggravata del creditore procedente, e la condanna al risarcimento del danno, solo nel caso in cui questi abbia agito senza la normale prudenza: ipotesi non ravvisabile nella vicenda in esame, ove, per quanto opinabile, la convinzione del Comune di agire a tutela di interessi pubblici, in relazione a pattuizioni che assume disattese dall'operatore privato, certamente non riveste i caratteri della lite temeraria.

V'è infine da osservare che del danno lamentato la ricorrente non ha offerto prova alcuna, limitandosi a rimetterne al Tribunale la liquidazione in via equitativa, senza offrire alcun elemento atto a valutarne l'esistenza (*an*) e la consistenza (*quantum*).

**12.** Con riguardo ai ricorsi nn. 1255/07 e 1412/07 si osserva quanto segue.



La premessa da cui muove il Comune è che il progetto d'area sia un piano di settore che alla pianificazione urbanistica (volta a disciplinare gli interventi in campo edilizio) associa obiettivi di politica economica (quale strumento di intervento pubblico nell'economia), con la conseguenza che la convenzione non lascerebbe le Società contraenti libere di rinunciare, in tutto o in parte, allo sfruttamento della capacità edificatoria, ma costituirebbe in capo ad esse l'obbligo di realizzare tutti gli interventi previsti, in quanto funzionali al raggiungimento dello scopo.

La circostanza che la convenzione sia scaduta, per decorrenza del decennio entro il quale (ex art. 4) gli interventi dovevano essere attuati, e che pertanto non sia più possibile chiedere l'adempimento delle obbligazioni assunte, non escluderebbe, secondo l'Amministrazione, la possibilità di valutare se, ed in quale grado, un inadempimento vi sia stato, ad ogni conseguente effetto, anche risarcitorio.

Ora, si può senz'altro convenire con il Comune che l'inattuabilità delle previsioni convenzionali non esclude di per sé (in linea astratta) la responsabilità del soggetto (in ipotesi) inadempiente. La scadenza del termine per adempiere non fa venir meno infatti la responsabilità del debitore, né priva di tutela il creditore della prestazione rimasta inadempita.

Nel caso in esame, la convenzione prevedeva (art. 4) che gli interventi fossero attuati entro dieci anni dalla sua stipulazione, secondo la regola generale che fissa in un decennio il termine di efficacia dei piani particolareggiati (cfr. art. 16, quarto comma, legge n. 1150 del 1942); e per questa ragione il Comune, dopo avere in un primo tempo diffidato le Società ad adempiere, ha poi promosso in questa sede un'azione meramente risarcitoria alla stregua dell'art. 1453 c.c., che nei contratti a prestazioni corrispettive fa "salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno" a favore del contraente non inadempiente.

13. Il presupposto per il risarcimento resta tuttavia l'inadempimento, ed il Collegio non ritiene ravvisabile, nella convenzione 21 giugno 1995, la fonte di un obbligo specifico, a carico della Imm.re Snia, di realizzare la totalità degli interventi edilizi previsti.

E' significativo che la convenzione stessa, nel sottolineare che il P.I.A. (progetto integrato d'area) "sostituisce l'obbligo di p.l.", designi come "oneri" le prestazioni a carico delle Società (art. 5).

Ancorché funzionale ad obiettivi di sviluppo economico del territorio di riferimento, il progetto integrato d'area costituisce pur sempre, infatti, un piano attuativo, cioè uno strumento urbanistico la cui funzione essenziale è quella di stabilire la disciplina dell'attività edilizia in una determinata zona per l'ipotesi in cui i proprietari delle aree (od altri aventi titolo) intendano realizzare determinati interventi.

In altri termini, è indubbio che il Comune abbia disegnato le linee di sviluppo urbanistico dell'area ripromettendosi di trarne benefici diretti (in termini di incremento delle entrate) e indiretti (in termini di benefici per la comunità locale). Nondimeno è da ritenersi che la convenzione attribuisse a Snia, non già l'obbligo di realizzare nuove edificazioni, bensì la *facoltà* di farlo con le modalità (*oneri*) ivi specificate.

E' verosimile d'altro canto che in un arco di tempo decennale ben possano venire a mancare i presupposti sulla cui base è stata stipulata una convenzione urbanistica: sicché, come rimane ferma la potestà del Comune di rie-

sercitare la potestà urbanistica anche in presenza di un piano attuativo già convenzionato, così resta integra la facoltà dell'operatore privato di *non* procedere all'edificazione laddove, per eventi che riguardano la singola impresa, o per il mutare delle condizioni di mercato in larga parte indipendenti dalla politica industriale delle singole imprese (crisi del settore chimico e tessile, globalizzazione dei mercati, delocalizzazione delle attività produttive all'estero, ecc.), vengano meno le condizioni che rendono praticabile, opportuna, o conveniente la realizzazione di (ulteriori) edificazioni in un determinato ambito territoriale.

Non vi è spazio dunque per pretese risarcitorie collegate alla incompiuta realizzazione del progetto d'area, né relativamente alle aspettative (disattese) di incremento occupazionale, né relativamente al mancato sviluppo edilizio del territorio di riferimento.

**14.** Peraltro, anche se, dissentendo da questa impostazione, si ritenesse l'Immobiliare Snia inadempiente all'obbligo di costruire, non per questo le voci di danno allegate dal Comune potrebbero venire riconosciute.

Il contributo di concessione è un corrispettivo di diritto pubblico che ha natura di prestazione patrimoniale connessa al rilascio della concessione edilizia (Cons. Stato V, 21.4.06 n. 2258), ed è dovuto a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae (Cons. Stato 2<sup>^</sup>, 21.11.07 n. 11073 e 10060/04). Esso trova causa nel rilascio della concessione edilizia, è strettamente connesso al concreto esercizio della facoltà di edificare, e pertanto non è dovuto in caso di rinuncia o di mancato utilizzo della concessione (Cons. Stato V, 23.6.03 n. 3714).

In altri termini, il contributo è dovuto per la violazione dell'obbligo di chiedere il permesso di costruire, in caso di costruzione eseguita senza permesso; ma non può essere preteso laddove un ipotetico obbligo di costruire non possa più essere coartato.

Allo stesso modo, l'I.C.I. è un tributo avente come indefettibile presupposto una costruzione o un'area edificabile; esso non può pertanto essere preteso a titolo di risarcimento per la mancata realizzazione della costruzione (cioè per il mancato sfruttamento edilizio di un'area).

**15.** In merito alle ulteriori inadempienze contestate alle Società, il Collegio osserva quanto segue.

Per quanto riguarda la contestazione sub e) (mancata costituzione di un vincolo di asservimento di quota parte della s.l.p. da destinare ad uffici a favore dell'insediamento produttivo: art. 11 della convenzione), la stessa perizia di stima attesta (pagg. 3-4) che "ciò non determina, sotto il profilo strettamente economico, danno per l'ente, considerato che gli oneri di urbanizzazione versati dagli operatori in occasione del rilascio delle concessioni edilizie per la ristrutturazione dei fabbricati sono stati determinati in funzione della specifica destinazione terziaria e non quale attività connessa a quella industriale".

Per quanto riguarda la contestazione sub f) (mancato assoggettamento a servitù di uso pubblico della superficie di 25.358 mq per parcheggi) va rilevato che a termini della convenzione [art. 12, punto b)], mentre le cessioni gratuite di aree avvengono nei termini e/o alle condizioni ivi indicate, "l'assoggettamento a servitù di uso pubblico si intende contestuale alla stipula del presente atto". Poiché la superficie da asservire all'uso pubblico è

già individuata dalla convenzione (che fa esplicito riferimento a “mq 25.358 individuati con tratteggio sulla tavola allegato 4”), la convenzione ha *in parte qua* effetti reali, sicché l’effetto reale già verificatosi esclude l’esistenza di un obbligo (di costituzione di servitù) ancora da adempiersi.

16. Relativamente alle contestazioni sub c), d), h) [mancata esecuzione di parcheggi, mancato completamento, modifica, sistemazione delle opere di urbanizzazione primaria e degli spazi di sosta afferenti il polo gestionale: art. 12, punto c)] non è dato comprendere se e quali opere siano connesse a strutture già *in situ* (in ipotesi carenti o incomplete) ovvero siano correlate ai nuovi fabbricati da costruire (ipotesi alla quale sembra riferirsi la convenzione laddove stabilisce che “i relativi progetti esecutivi dovranno essere presentati almeno contestualmente alla richiesta di concessione”). Se la convenzione non sancisce - com’è avviso del Collegio - un obbligo di costruire, non può ravvisarsi inadempimento neppure relativamente alle opere di urbanizzazione, essendovi motivo di dotare un’area delle opere di urbanizzazione solo in quanto essa venga effettivamente edificata. Neppure la perizia di stima offre elementi idonei a identificare opere serventi edifici già in essere rispetto ad opere funzionali a nuovi edifici da costruire, giacché nella perizia il danno derivante dalla mancata esecuzione dei parcheggi e dall’incompleta modifica e sistemazione delle opere di urbanizzazione primaria viene interamente assorbito nella “monetizzazione” riferita alla mancata costituzione di una servitù di uso pubblico (vedi sopra, sub f).

17. Quanto alla contestazione sub g) [mancato asservimento ad uso pubblico della ulteriore superficie di 3.484 mq da reperire nell’ambito delle zone a sud della ferrovia: art. 12, lett. b)], le Società affermano che detto obbligo sarebbe stato assolto con la cessione al Comune, da parte di Nylstar, di una più vasta area (mq 124.390) in forza di successiva convenzione stipulata con il Comune il 12 giugno 1998 (n. 77909/10899 Rep. a rogito notaio Sergio Casali); laddove il Comune sostiene che detta convenzione avrebbe tutt’altro oggetto, e nulla avrebbe a che fare con il P.I.A. (progetto integrato d’area) e la convenzione del 1995.

Il Collegio rileva che:

- la convenzione 21 giugno 1995 e la convenzione 12 giugno 1998, stipulate tra le stesse parti (Società e Comune), richiamano nelle premesse il medesimo complesso produttivo, con le relative aree pertinenziali perimetrare in linea gialla, a nord della ferrovia, della superficie catastale di mq 284.358 (ambito soggetto al P.I.A.);

- la convenzione 21 giugno 1995 individua aree di proprietà Imm.re Snia, perimetrare in linea rossa, a sud della ferrovia (esterne all’ambito soggetto a P.I.A.), della superficie catastale di mq. 28.441, oggetto di un obbligo di cessione gratuita per formazione di standard ai sensi dell’art. 12, punto b); lo stesso art. 12, punto b), impegna inoltre Imm.re Snia ad assoggettare a servitù di uso pubblico una “ulteriore superficie di mq. 3.484 da reperirsi nell’ambito delle zone a sud della linea ferroviaria ...”;

- la convenzione 12 giugno 1998 (n. 77909/10899 Rep.) individua altre e diverse aree di proprietà Imm.re Snia, perimetrare in linea rossa, a sud della ferrovia (esterne all’ambito soggetto a P.I.A.), della superficie catastale di mq. 124.390 e ne prevede la cessione da parte di Nylstar al Comune (art. 4), e ciò in funzione di un intervento di demolizione e parziale ricostruzione di edifici industriali (art. 2), che “interessa, all’interno dell’area delimitata in

giallo nella planimetria allegata, un lotto evidenziato in color verde” (art. 3);  
- Nylstar ha contestualmente acquisito da Imm.re Snia (atto 12.6.1998 n. 77908/10898) le aree di cui al precedente paragrafo e le ha cedute al Comune senza corrispettivo (atto 12.6.1998 n. 77910/10900 Rep.).

Ora, non vi è prova alcuna che detta cessione (di mq 124.390) fosse funzionale alla realizzazione di un intervento edilizio già previsto dalla convenzione 21 giugno 1995. Se così fosse: a) Nylstar non avrebbe avuto necessità di chiedere un parere preventivo riguardo alla fattibilità dell'intervento, né di stipulare col Comune una nuova convenzione; b) i terreni sarebbero stati ceduti direttamente da Imm.re Snia (proprietaria), senza bisogno di un doppio trasferimento (da Imm.re Snia a Nylstar e da quest'ultima al Comune); c) la convenzione 12.6.1998 avrebbe richiamato la convenzione 21.6.1995, facendo constare la volontà delle parti di assolvere all'obbligo di cessione dell'area di mq 3.484.

Ciò non basta, tuttavia, a conferire fondamento alla pretesa risarcitoria del Comune, che ha “monetizzato” in € 248.722,76 la mancata cessione di 3.484 mq (cfr. perizia di stima, punto 4.3).

L'art. 12 della convenzione impegnava Immobiliare Snia a garantire con varie modalità (cessione gratuita di aree; asservimento ad uso pubblico; destinazione permanente a verde) il reperimento di aree per attrezzature pubbliche al servizio degli insediamenti, ma ciò “in relazione agli interventi suddetti così come illustrati nelle tavole allegata” (art. 12, primo comma), cioè in relazione a *tutti* gli edifici ad uso direzionale la cui realizzazione era consentita nel compendio.

Anche la cessione di un'area di mq 3.484 a sud della ferrovia era dunque prevista nel contesto della urbanizzazione di tutto il compendio compreso nel progetto d'area, e dunque presupponeva la realizzazione della totalità degli interventi previsti dalla convenzione.

L'incompleta realizzazione del progetto priva di causa detta cessione, non essendovi prova che essa fosse funzionale (in tutto o in parte) agli insediamenti effettivamente realizzati.

**18.** Resta da esaminare la contestazione sub i) [mancata consegna in comodato gratuito al Comune, per essere destinato ad uso esclusivo dell'alimentazione della rete idrica del villaggio Snia, del pozzo n. 9, ubicato all'interno del polo gestionale, con i relativi macchinari e l'area pertinenziale occorrente all'ispezione e manutenzione: art. 12 della convenzione, punto d) n. 4].

Con la memoria finale la difesa del Comune afferma (pag. 21) che tale obbligazione è stata parzialmente eseguita solo in data 11/9/2007, allorché la Giunta comunale ha approvato l'impegnativa di Imm.re Snia; ragion per cui il danno che residuerebbe alla collettività, quantificato in € 28.250,00 (“salva la possibilità di liquidazione in via equitativa ex art. 1226 c.c.”), sarebbe quello “corrispondente alla maggiore vetustà dell'impianto”.

A Nylstar - che obietta di avere messo a disposizione della collettività da oltre sette anni i macchinari per il funzionamento del pozzo, sobbarcandosi i costi relativi con conseguente credito verso l'Amministrazione di € 143.244 - il Comune replica che non vi è stata mai una consegna formale, che si sarebbe dovuta perfezionare tramite un atto apposito, espressamente previsto dall'art. 12 lett. d) della convenzione, volto a definire le modalità di cessione delle reti idrica e fognaria afferenti il “Villaggio SNIA”.

Osserva il Collegio che la vetustà dell'impianto deriva dallo scorrere del tempo, e non configura di per sé un danno risarcibile dipendente dal ritardo nella consegna. Una consegna tempestiva avrebbe non già ridotto la vetustà, ma posto a carico del Comune (o di terzi) le spese di funzionamento dell'impianto, che Nylstar assume di avere sostenuto. Potrebbero ipotizzarsi danni risarcibili in relazione al mancato utilizzo del pozzo per la durata dell'inadempimento, ovvero al deterioramento prematuro degli impianti dovuto a carenze manutentive addebitabili al detentore, ma nulla di tutto ciò è allegato dal Comune.

Vero è che la perizia di stima considera la vetustà dell'impianto non come ragione di danno, ma al solo fine di dimezzare la stima effettuata dalla concessionaria d'uso dell'impianto (S.I.B. s.p.a.) per determinare "il valore corrispondente alla mancata consegna in comodato gratuito del pozzo".

Tuttavia tale valore, quantificato dalla S.I.B. con una nota trasmessa al Comune il 9.10.2007, allegata alla perizia, rappresenta la sommatoria di costi per una serie di interventi (pulizia filtri, ritubaggio artesiano, fornitura di colonna mandata, elettropompa e quadro elettrico, formazione di area di rispetto con recinzione in calcestruzzo) che non è dato comprendere a che titolo debbano essere accollati alle Società, posto che la convenzione 21 giugno 1995 prevede (art. 12, punto d) la consegna del pozzo al Comune a titolo di comodato gratuito (n. 4) e l'accollo all'Amministrazione di tutte le spese di manutenzione anche straordinarie del pozzo e dei macchinari ricevuti in comodato (n. 6).

In conclusione, dato atto che l'obbligo di cessione del pozzo è stato adempiuto in corso di causa, il ricorso n. 1412/07, proposto dal Comune per il risarcimento del danno derivante dall'inadempimento della convenzione 21 giugno 1995, è infondato sotto tutti i profili dedotti.

19. Ciò comporta, simmetricamente, la fondatezza del ricorso n. 1255/07 proposto dalle Società Imm.re Snia s.r.l. e Snia s.p.a. avverso la diffida e messa in mora datata 7 marzo 2007.

La domanda risarcitoria proposta dalle Società va tuttavia respinta per le ragioni già evidenziate al punto 11, cui si rinvia.

In conclusione:

- i ricorsi n. 1149/07 e n. 1255/07 vanno accolti nella parte "impugnatoria", con conseguente "annullamento" della diffida (ai fini della cancellazione del vincolo trascritto nei registri immobiliari), mentre devono essere respinte le domande di risarcimento del danno;

- il ricorso n. 1412/07, riassunto nei confronti del Fallimento Nylstar, va dichiarato improcedibile relativamente al Fallimento; relativamente alle altre parti, va respinto in quanto infondato.

La complessità della vertenza costituisce ragione sufficiente per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, riuniti i ricorsi in epigrafe:

- accoglie in parte i ricorsi n. 1149/07 e n. 1255/07 e per l'effetto annulla la diffida impugnata;

- respinge il ricorso n. 1412/07.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 20 novembre 2008, con  
l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmin	Spadavecchia	consigliere, estensore
Fabrizio	D'Alessandri	referendario
L'estensore		Il presidente