

N. 00191/2013 REG.PROV.COLL.
N. 02697/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2697 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Rossana Srl, rappresentata e difesa dagli avv.ti Walter Fumagalli ed Emiliano Fumagalli, con domicilio eletto presso Emiliano Fumagalli in Milano, piazza E. Duse, 3;

contro

Comune di Rivolta D'Adda, in Persona del Sindaco P.T., rappresentato e difeso dall'avv. Bruno Santamaria, con domicilio eletto presso Bruno Santamaria in Milano, Galleria del Corso, 2;

per la determinazione

del contributo di costruzione relativo al permesso di costruire n. 151/2004 del 16 settembre 2004 e del successivo permesso in variante n. 85/2005 del 1° ottobre 2005 e la conseguente condanna del Comune di Rivolta d'Adda a restituire le somme versate a tale titolo dalla ricorrente in eccedenza rispetto a quanto effettivamente dovuto, oltre gli interessi

legali.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rivolta D'Adda in Persona del Sindaco p.t.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2012 il dott. Gaia Palmieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato l'11.11.10 e depositato il 25.11.10, la Rossana s.r.l. chiede la rideterminazione e la condanna alla restituzione del contributo di costruzione versato, ai fini del rilascio del permesso a costruire n. 151/04 del 16.9.04 e della sua variante n. 85/05 del 1.10.05, ovvero della sola eccedenza, oltre agli interessi legali.

1.1 A fondamento di tale domanda la stessa deduce l'esistenza di un Piano di Lottizzazione denominato "Ca Magna" approvato in forza di D.C.C. n. 157/82 e della relativa convenzione di lottizzazione stipulata in data 13.9.82.

1.2 In particolare, l'istante chiarisce che, in forza di detta convenzione, la medesima aveva ceduto al Comune un'area di 80.515 mq e si era impegnata a realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria, aventi un costo complessivo pari a 551.739.000 di lire, costituenti una misura di gran lunga superiore a quanto dovuto a livello tabellare per le opere di urbanizzazione a carico del costruttore.

1.3 Nonostante l'avvenuta esecuzione di tutte le opere di urbanizzazione previste - a cui la citata convenzione correlava il rilascio dei titoli edilizi,

senza null'altro dovere a titolo di oneri urbanizzativi - il Comune ha richiesto il pagamento di ulteriori 19.538,22 euro, ai fini del rilascio del titolo abilitativo richiesto, nel 2004 ed euro 44,86 e 78,44 per la variante richiesta nel 2005, entrambi volti a realizzare una parte delle volumetrie contemplate dal suddetto piano e non ancora realizzate.

2. La ricorrente, pertanto, eccepisce nel ricorso principale, la violazione degli artt. 45 e 46 della LR 12/05 e dell'art. 2033 c.c. per non avere l'Amministrazione tenuto conto l'apporto già assicurato dai lottizzanti alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, e dell'art. 2033.c.c., per l' indebito arricchimento così determinatosi in favore dell'amministrazione.

3. Con motivi aggiunti, notificati l'11 settembre 2012 e depositati il 18 settembre 2012, la medesima deduce, altresì, la violazione dell'art. 16 t.u.e. e 8 e 12 della L.R. 60/77 e dell'art. 2033 c.c., proponendo censure di tenore analogo a quelle già presentate.

4. Il Comune si costituisce in giudizio, opponendo le seguenti circostanze: a) il termine di validità della convenzione è fissato, al punto 10 della stessa in dieci anni, esso è, pertanto, scaduto a far data dal 1994; b) la clausola della convenzione, richiamata dalla ricorrente è riferibile solo agli interventi edilizi che siano diretta emanazione di quest'ultima; c) l'area rimasta inedita è compresa nelle previsioni del nuovo P.R.G. approvato con D.G.R. n. 41732 del 1999 che ha classificato la stessa come zona residenziale di B di completamento con indice di fabbricabilità fondiaria pari a 1,20 mc/mq, superando la previgente previsione di piano di lottizzazione che inseriva l'area in zona C1 espansione); d) il contributo per opere di urbanizzazione è dovuto a prescindere dalla già intervenuta edificazione dell'area.

5. Nel merito, il ricorso appare infondato.

5.1 Le disposizioni di legge che la ricorrente assume essere state violate dispongono quanto segue.

L'art 45 comma 1 lett. a L.R. 12/05 – riprendendo la formulazione della disposizione contenuta nell'art. 12 della previgente L.R. 60/77 - stabilisce che: *“a scomputo totale o parziale del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione, gli interessati possono essere autorizzati a realizzare direttamente una o più opere di urbanizzazione primaria o secondaria, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109”*; l'art. 46 stabilisce che: *“la realizzazione a cura dei proprietari di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; le caratteristiche tecniche di tali opere devono essere esattamente definite; ove la realizzazione delle opere comporti oneri inferiori a quelli previsti per la urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi della presente legge, è corrisposta la differenza; al comune spetta in ogni caso la possibilità di richiedere, anziché la realizzazione diretta delle opere, il pagamento di una somma commisurata al costo effettivo delle opere di urbanizzazione inerenti al piano attuativo, nonché all'entità ed alle caratteristiche dell'insediamento e in ogni caso non inferiori a quelli previsti con la deliberazione comunale...”*.

Le citate disposizioni impongono, dunque, a chi costruisce l'obbligo di realizzare, in tutto o in parte, opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, o di corrisponderne il valore, commisurato al costo effettivo. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che, ai sensi dell'art. 16, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il rilascio del permesso di costruire si configura come fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di urbanizzazione.

Trattasi della partecipazione richiesta al privato costruttore nella sopportazione del peso economico affrontato dall'ente locale per le

opere indispensabili affinché l'area acquisti attitudine al recepimento dell'insediamento del tipo assentito e per le quali l'area acquista un beneficio economicamente rilevante (C.d.S., sez. IV, 30 luglio 2012 n. 4320).

Si ritiene, altresì, che detti oneri di urbanizzazione abbiano natura di corrispettivo di diritto pubblico in funzione della partecipazione dei privati ai costi delle suddette opere e siano dovuti anche al di là di un nesso di stretta inerenza delle opere di urbanizzazione rispetto alle singole aree (C.d.S., sez. V, del 20 aprile 2009, n. 2359).

5.2 Sovente accade che le modalità di adempimento di siffatto obbligo vengano determinate nel contesto di una convenzione urbanistica, rappresentante uno strumento di attuazione di piano urbanistico generale, come si è verificato nel caso in esame.

5.3 Ai fini del decidere, bisogna allora porre in risalto la natura giuridica di tali convenzioni, in quanto dalla risoluzione della relativa questione discendono conseguenze rilevanti.

Ebbene, esse rientrano nella categoria degli accordi procedimentali ex art. 11 l. n. 241 del 1990.

Questi ultimi, anche definiti come accordi di diritto pubblico ovvero ad oggetto pubblico, sono convenzioni intercorrenti tra una parte pubblica e una privata, volte a determinare il contenuto discrezionale dell'adottando provvedimento, sottoposte, nei limiti della compatibilità, ai principi stabiliti dal codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Da ciò deriva, quale immediato corollario, dal punto di vista processuale, l'attrazione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva del g.a., attualmente confermata dagli art. 7, 133, comma 1, lett. a) n. 2, e 133, comma 1, lett. d) c.p.a. (C.d.S. sez. IV, 2 febbraio 2012 n. 616) e la sottoposizione alle regole tipiche della giurisdizione in materia

di diritti soggettivi, a partire dalla tempestività del ricorso proposto nel rispetto dei termini prescrizionali; dal punto di vista sostanziale, la qualificazione del rapporto intercorrente tra le parti in termini di rapporto obbligatorio, fonte di diritti ed obblighi per entrambi.

E' evidente, allora, come le stesse non possano far sorgere obblighi vigenti *sine die* a carico del soggetto che si è obbligato, né possano avere l'efficacia di condizionare a tempo indeterminato la pianificazione urbanistica futura, dovendosi ritenere vigente un termine di loro durata massima pari a 10 anni, mutuando il termine di cui all'art.16, comma 5, della legge urbanistica n.1150/1942, concernente l'analoga figura dei piani particolareggiati (Consiglio di Stato, Ad. Pl. 3 dicembre 2008 n. 13).

Nel caso di specie, siffatto limite temporale di efficacia dell'accordo discende direttamente dal punto 10 della convenzione, avente forza di legge tra le parti (art. 1372 c.c.)

5.4 Detta scadenza del piano convenzionato – verificatasi a far data dal lontano 1994 – legittima, pertanto, l'amministrazione a dettare una diversa regolamentazione urbanistica ed edilizia alle aree nel medesimo ricomprese che non siano state oggetto di sfruttamento edificatorio nel termine di efficacia della relativa convenzione (T.a.r. Lombardia Brescia, 10 aprile 2006 n. 374 e n. 433 del 16 maggio 2007).

Allo stesso tempo, la scadenza del piano fa venir meno l'obbligo del Comune di rilasciare i titoli edilizi previsti per l'edificazione dell'area senza imposizione di oneri ulteriori - come pattuito in convenzione - senza che ciò si traduca in un indebito arricchimento in favore del Comune, dovendo il costruttore imputare alla propria inerzia l'impossibilità di avvalersi, senza ulteriori pesi economici, dello sfruttamento edilizio dell'area, come contemplato dalla convenzione.

Quanto rappresentato è, dunque, l'effetto che discende dalla sopravvenuta inefficacia della convenzione, momento estintivo dei diritti ed obblighi dalla stessa previsti, con la necessaria precisazione secondo cui, posto che il privato ha dieci anni di tempo per l'esecuzione delle opere previste in convenzione, soltanto dalla scadenza della convenzione medesima è possibile verificare se le opere siano state o meno eseguite.

In sostanza, l'obbligazione del privato diventa esigibile proprio al termine della scadenza della convenzione e da tale momento inizia a decorrere anche l'ordinario termine di prescrizione (T.a.r. Lombardia Brescia, n. 1126/2001 e n. 65/2003; T.a.r. Campania, Napoli, sez. II, n. 2773/2007).

6. Conclusivamente, la scadenza della convenzione ha legittimato il Comune a richiedere nuovamente al costruttore oneri di urbanizzazione per il rilascio di titoli relativi alla parte dell'area non ancora edificata.

Inoltre, non si è verificato alcun indebito arricchimento ai danni della ricorrente, per l'assorbente motivo secondo cui – come già sottolineato in precedenza - detti oneri sono prestazioni patrimoniali imposte, di carattere non tributario, il cui ammontare è indipendente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere, senza che neanche rilevi la già intervenuta realizzazione di siffatte opere di urbanizzazione (Cd.S., sez. IV, 30 luglio 2012 n. 4320, id., sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7140; id., 6 maggio 1997, n. 462).

6.1 Per tutte le considerazioni che precedono vanno rigettati sia il ricorso principale, sia i motivi aggiunti.

6. 2 Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.'

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, rigetta sia il ricorso principale sia i motivi aggiunti.

Condanna la ricorrente a pagare al Comune resistente le spese di lite, che si liquidano nella somma complessiva di euro 3.000,00 (tremila/00), per diritti ed onorari, oltre i.v.a. e c.p.a. come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Zucchini, Presidente

Concetta Plantamura, Primo Referendario

Gaia Palmieri, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)