

Pubblicato il 30/12/2024

N. 10488/2024REG.PROV.COLL.
N. 07152/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7152 del 2022, proposto da Garda Giuseppe quale socio della Confezioni Rg s.r.l. in liquidazione, Garda Maria Rosa quale socio della Confezioni Rg s.r.l. in liquidazione, Arca 2004 s.r.l. quale socio della Confezioni Rg s.r.l. in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Paola Balzarini, Andrea Mascetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Mascetti in Milano, Piazzale Cadorna n. 2;

contro

Comune di Samarate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Cristina Colombo, Roberto Ragozzino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Crisostomo Sciacca in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) n. 223 del 2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Samarate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2024 il Cons. Luca Lamberti e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso avanti il T.a.r. per la Lombardia la società Confezioni Rg s.r.l. in liquidazione ha chiesto la restituzione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, del costo di costruzione, degli oneri per lo smaltimento dei rifiuti e delle somme corrisposte a titolo di monetizzazione degli standard relativi ad un intervento di ampliamento del proprio impianto produttivo previsto da convenzione urbanistica stipulata con il Comune di Samarate in data 16.03.2006 e oggetto di successivo permesso di costruire del 20.03.2006, per la quota corrispondente alla parte dell'intervento non portata a termine (pari a circa la metà del previsto).

Si è costituito in resistenza il Comune, eccependo il decorso del termine prescrizione decennale e, comunque, l'insussistenza del credito.

Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha rigettato il ricorso con l'onere delle spese (liquidate in complessivi € 4.000,00 oltre accessori di legge), sostenendo che:

- in rito, vi sia la giurisdizione di questo Plesso, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a.; l'azione svolta, ha aggiunto il T.a.r., *“ha ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della pubblica amministrazione e non è soggetta alle regole delle azioni impugnatrici - annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza”*;

- sia infondata l'eccezione di prescrizione svolta dal resistente Comune, posto che il *dies a quo* del termine decennale di prescrizione del credito azionato in giudizio debba essere individuato nel termine ultimo di validità del titolo edilizio (20.03.2009), non nella anteriore data del relativo rilascio (20.03.2006), sì che tale termine non sarebbe integralmente decorso, in quanto interrotto dalle intimazioni di pagamento rivolte dalla società al Comune nel corso del 2018; il T.a.r., più in particolare, ha ritenuto che la prescrizione del diritto alla restituzione dell'indebito decorra soltanto *“dal momento in cui viene maturato il presupposto per la ripetizione medesima, vale a dire quello in cui la mancata o parziale realizzazione edilizia diviene definitiva, per effetto della scadenza del titolo edilizio o della dichiarazione di rinuncia all'iniziativa edilizia”*;

- nel merito, non sussista alcun credito in capo alla società appellante, posto che, nella specie, l'equilibrio sinallagmatico di riferimento debba essere individuato considerando non semplicemente il rilascio del titolo edilizio, bensì l'intero e più ampio quadro pianificatorio rappresentato della sequenza procedimentale: a) Patto Territoriale OGMA Malpensa-Sempione-Valle Olona-Medio Verbano sottoscritto, per quanto qui di interesse, dal Comune resistente in data 04.07.2001 e dalla società in data 17.07.2001; b) conseguente variante parziale al P.R.G. disposta con delibera consiliare comunale n. 92 del 16.09.2005; c) convenzione urbanistica attuativa stipulata fra Comune e società in data 16.03.2006; d) permesso di costruire del 20.03.2006: in tale contesto, le somme *de quibus* farebbero da contraltare (non al rilascio del permesso di costruire ed all'esecuzione materiale di tutto l'ampliamento ivi previsto, ma) al fatto giuridico dell'assegnazione a monte ai terreni interessati dall'ampliamento della qualità di edificabili (tuttora esistente), che prima non avevano, essendo classificati come *“zona a parco naturale e agricolo forestale”*; peraltro, il mancato completamento dell'intervento di ampliamento conseguirebbe ad una scelta imprenditoriale della società, che, di converso, non avrebbe allegato alcun inadempimento comunale; inoltre, le opere di urbanizzazione sarebbero state comunque necessarie per quella parte di

ampliamento effettivamente realizzata, né fra esse consterebbero opere funzionali solo alla parte di ampliamento non realizzata; infine, l'esposta reciprocità degli obblighi (versamento del contributo di costruzione a fronte non del rilascio del permesso di costruire, ma del vantaggio giuridico costituito, a monte, dall'attribuzione del carattere edificabile ai terreni) escluderebbe la lamentata nullità della convenzione per difetto di causa.

I soci della società (cancellata dal registro delle imprese in data 21.12.2021) hanno interposto appello, riproponendo criticamente le censure di prime cure a mezzo di tre distinte doglianze, con le quali hanno svolto, in sintesi, le seguenti argomentazioni:

I - *“il contributo di costruzione è strettamente correlato all'attività di trasformazione del territorio e, quindi, ove tale circostanza non si verifichi [dunque non si determini, o come nella specie si determini solo in parte, un “aumento del carico urbanistico”], il relativo pagamento risulta [in toto o, come nella vicenda di causa, pro quota] privo della causa dell'originaria obbligazione di dare”*, dovendosi applicare l'art. 2033 c.c. o, in ogni caso, l'art. 2041 c.c., pena la cristallizzazione di un *“oggettivo squilibrio economico tra le prestazioni eseguite dalla Confezioni Garda S.p.A. e l'effettivo incremento del carico urbanistico”*; *“le suddette conclusioni non mutano laddove il diritto edificatorio sia riconosciuto in forza di un piano urbanistico attuativo ...”*, posto che la convenzione non svolgerebbe il ruolo di fonte dell'obbligo, ma di mera regolazione dello stesso per quanto concerne il *quantum* e il *quomodo* degli obblighi delle parti; del resto, nella specie gli importi versati non afferirebbero alla realizzazione di opere di interesse collettivo fuori comparto (situazione eccezionale che, viceversa, avrebbe legittimato la decisione del T.a.r.), ma, appunto, esclusivamente alla *“trasformazione edilizio-urbanistica”* dell'area di proprietà della società stessa;

II - *“solo le opere di urbanizzazione secondaria per € 60.000,00 realizzate a scomputo degli oneri dovuti e le opere infrastrutturali di armonizzazione dell'area comunale per l'importo di € 28.000,00 (indicate dall'art. 6 della convenzione “in aggiunta” ai restanti impegni convenzionali) trovavano la propria giustificazione causale nel disegno relativo al*

complessivo assetto urbanistico stabilito dalla stessa convenzione quale risultato finale derivante dalla relativa attuazione ... Per gli importi versati dalla Confezioni Garda S.p.A. a titolo di oneri di urbanizzazione primaria, della restante quota degli oneri di urbanizzazione secondaria, del costo di costruzione, degli oneri connessi allo smaltimento dei rifiuti, la convenzione urbanistica si è limitata a disciplinare le modalità di corresponsione delle somme dovute, senza far emergere la specifica correlazione delle prestazioni del privato rispetto all'attuazione delle trasformazioni, onde l'obbligazione di pagamento risultava correlata soltanto al carico urbanistico ascrivibile allo specifico intervento assentito"; del resto, l'art. 12 della convenzione (a tenore del quale "Nel caso di mancata attuazione degli interventi ... si determinerà automaticamente l'obbligo a carico della società di corrispondere al Comune le somme corrispondenti alle fidejussioni dedotte le eventuali somme già versate a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria") "riguarda quelle prestazioni patrimoniali direttamente connesse al nuovo assetto urbanistico ... e non anche il versamento di somme strettamente connesse alla trasformazione del territorio, qui intervenuta solo in parte";

III – sarebbe, pertanto, dovuta la condanna del Comune alla restituzione di quanto chiesto dapprima in via stragiudiziale, quindi con il ricorso di prime cure.

Si è costituito in resistenza il Comune, sostenendo che:

- l'area di proprietà della società originaria ricorrente sia tuttora edificabile: ne consegue che *"le previsioni contenute nella Convenzione scaduta non sono divenute irrealizzabili: basta, infatti, la disamina dal CDU storico relativo alle aree di controparte per avvedersi che, anche attualmente, la scheda di PGT ha riportato esattamente quanto era stato oggetto di procedimento di SUAP in variante";*
- *"la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare che unica eccezione"* al principio secondo il quale *"il contributo di costruzione è strettamente correlato all'attività di trasformazione del territorio"* sia rappresentata dalla *"ipotesi in cui la partecipazione agli oneri di urbanizzazione costituisce oggetto di un'obbligazione non già imposta ex lege, ma assunta con un accordo nell'ambito di un rapporto di natura pubblicistica correlato alla pianificazione territoriale ... Circostanza, quest'ultima, che è ben rilevabile nel caso di specie*

ove le obbligazioni di versamento degli oneri sono state espressamente regolamentate in via convenzionale”;

- *“la Convenzione ha comportato una variazione permanente del carico urbanistico derivante dagli interventi sull’area che non può certo essere rideterminata in ragione della mera scelta opportunistica di Confezioni RG” di non completare l’intervento, comunque tuttora realizzabile, stante la perdurante destinazione edificatoria dell’area;*

- *“l’art. 12 della menzionata Convenzione non può essere letto come riferito alle sole opere di urbanizzazione secondaria e alle opere infrastrutturali di armonizzazione dell’area comunale: basta, infatti, la piana lettura della Convenzione per accorgersi che l’art. 12 non contiene alcuna limitazione. Lo stesso è pacificamente riferito agli <<interventi>> da attuare da parte di Confezioni RG e <<agli obblighi assunti con la presente convenzione>>”.*

Il ricorso, previo scambio delle memorie conclusionali, è stato introitato in decisione alla pubblica udienza del 17 ottobre 2024.

Il ricorso non merita accoglimento.

Il Collegio osserva, in fatto, quanto segue:

a) nella convenzione stipulata fra Comune e società ricorrente in prime cure in data 16.03.2006 è premesso che:

- la società ricorrente in prime cure è inserita nell’elenco degli operatori privati per gli interventi previsti dal Patto Territoriale OGMA;

- il Patto (il cui soggetto responsabile è la Provincia di Varese) è stato sottoscritto, tra gli altri, dal Sindaco del Comune resistente in data 04.07.2001, a seguito di autorizzazione del Consiglio comunale di cui alla delibera consiliare n. 53 del 21.07.2000, e dalla società in data 17.07.2001;

- le aree nella titolarità della società, attigue al complesso produttivo di proprietà della medesima ed in precedenza ad uso *“parco naturale e agricolo forestale”*, sono state riclassificate, in massima parte, in *“zona D2 – produttiva di espansione speciale”* con la variante al PRG disposta, in esecuzione di detto Patto Territoriale, con delibera consiliare comunale n. 92 del 16.09.2005;

- siffatta modifica urbanistica è stata posta in essere con la procedura speciale (e semplificata) di cui all'art. 5 d.P.R. n. 447 del 1998 vigente *ratione temporis*, alla cui adozione il Comune si era vincolato all'atto della sottoscrizione del Patto Territoriale (e del connesso Protocollo di intesa);
- il Comune intende procedere alla *“infrastrutturazione coordinata di proprie aree [prossime a quelle della società] e di quelle contigue in cessione da parte della società [v. infra] al fine di giungere alla definizione funzionale ... del compendio di uso collettivo”*;
- b) ciò precisato, la citata convenzione stabilisce, per quanto qui di interesse, che:
 - la società *“si impegna a versare”* oneri di urbanizzazione primaria, secondaria e di smaltimento dei rifiuti *“secondo le tariffe vigenti al momento del rilascio dei singoli permessi di costruire”* (art. 5), nonché a *“realizzare le opere infrastrutturali di armonizzazione dell'area comunale”* (art. 6) ed a cedere gratuitamente al Comune talune aree (art. 7);
 - la società si impegna a realizzare l'ampliamento del proprio impianto entro 5 anni dalla data di esecutività della delibera di approvazione della convenzione; *“nel caso non venga attuata la presente convenzione nei termini e nei tempi stabiliti ... per l'intera volumetria e per l'intera superficie lorda dei fabbricati, la proprietà sarà assoggettata alle disposizioni di PRG in vigore all'atto della presentazione di eventuali ulteriori atti edificatori”* (art. 9);
 - *“la società si impegna al versamento secondo le modalità, le garanzie ed alle condizioni in vigore al momento del rilascio del permesso di costruire del contributo relativo al costo di costruzione determinato ai sensi delle disposizioni statali e regionali”* (art. 10);
 - *“Nel caso di mancata attuazione degli interventi”* entro il termine di 5 anni dalla data di esecutività della delibera di approvazione della convenzione, *“si determinerà automaticamente l'obbligo a carico della società di corrispondere al Comune le somme corrispondenti alle fidejussioni [previste nel precedente art. 6], dedotte le eventuali somme già versate a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria* (art. 12);

- *“tenuto conto della speciale procedura introdotta per la variazione dello strumento urbanistico, finalizzato al soddisfacimento delle esigenze produttive della società, le parti concordano che la società non potrà alienare a terzi”* le aree cui si riferisce la convenzione, per un periodo di 5 anni *“a decorrere dalla data di ultimazione dei fabbricati oggetto della presente convenzione”* (art. 14);

- in caso di successiva alienazione, comunque, la società dovrà *“trasmettere ai nuovi acquirenti tutti gli impegni ed obblighi assunti”* con la convenzione, *“restando responsabile in solido degli adempimenti e degli obblighi non trasferiti”* (art. 15);

- *“in sede di assunzione di nuovi addetti da impiegare entro le erigende costruzioni, la società si impegna a scegliere il 50% delle unità stesse fra i cittadini residenti nel Comune”* (art. 17);

c) entro il quinquennio di efficacia della convenzione, la società, a fronte del rilascio del titolo edilizio per tutto l'ampliamento previsto, ne ha realizzato solo una parte, pur corrispondendo la totalità delle somme per gli oneri, come stabilito nella convenzione;

d) la società, frattanto posta in liquidazione volontaria, dopo alcune non proficue interlocuzioni stragiudiziali con il Comune, ha infine adito il T.a.r. con domanda di (assunto) indebito oggettivo per la quota degli importi versati corrispondente alla parte di ampliamento non realizzata.

Orbene, sulla base della ricostruzione fattuale che precede, risulta evidente che, nella vicenda in contestazione, la causa della corresponsione delle somme in esame stia non nel rilascio del titolo edilizio considerato atomisticamente, ma nella più ampia vicenda pianificatorio-programmatoria di carattere concordato, di cui questo rappresenta il mero anello finale.

Più in particolare, la causa di tale corresponsione è da individuare nella convenzione, accordo pubblicistico espressione di una funzione di pianificazione *de facto* concordata, nel quale (e con il quale) la società, conformemente alle previsioni programmatiche recate a monte dal citato Patto Territoriale OMGA che essa stessa aveva sottoscritto, ha ottenuto la

(definitiva) edificabilità dei propri suoli per finalità di allargamento del proprio complesso produttivo.

Del resto, la finalità stessa del Patto, cui hanno aderito 46 Comuni della Provincia di Varese e numerosi operatori imprenditoriali privati attivi nella zona, era di favorire lo sviluppo locale, mediante l'agevolazione degli svariati interventi produttivi ivi specificamente previsti, tra cui, appunto, quello della società.

E' proprio a fronte del vantaggio giuridico (nonché economico e imprenditoriale) rappresentato dall'ottenimento della destinazione edificatoria di aree in precedenza prive di tale carattere (vantaggio, peraltro, definitivamente acquisito e conseguito a mezzo di procedura urbanistica semplificata), che è stato convenzionalmente assunto l'obbligo del versamento delle somme *de quibus*.

Tali somme sono state computate in base all'intero ampliamento perché la realizzazione di questo, nel disegno convenzionale e, prima ancora, nella prospettiva del Patto Territoriale a monte, rappresentava il senso stesso dell'intera procedura (costituita da Patto Territoriale, modifica parziale del PRG e conseguente convenzione), volta a perseguire, in forme concordate, l'interesse pubblico al potenziamento della capacità produttiva locale, mediante l'agevolazione di interventi (quale quello *de quo*) tesi, appunto, all'incremento del potenziale produttivo fisico ubicato *in loco*.

E' significativo, in proposito, osservare che la società, con la stipula della convenzione, si è impegnata:

- a realizzare l'ampliamento entro 5 anni dalla data di esecutività della convenzione;
- a non alienare "*i fabbricati ed i terreni ad essi collegati*" per i 5 anni successivi al completamento degli interventi previsti in convenzione;
- ad assumere manodopera residente nel Comune per almeno il 50% del nuovo fabbisogno di personale derivante dall'espansione della capacità

produttiva dello stabilimento conseguente alla realizzazione degli interventi previsti in convenzione.

Nel complessivo disegno convenzionale, pertanto, la materiale realizzazione dell'ampliamento dello stabilimento è centrale e (causalmente) qualificante, posto che il potenziamento della dotazione produttiva dei Comuni della Provincia costituisce l'interesse pubblico primario sotteso all'intero programma pianificatorio divisato in via generale dal Patto Territoriale e poi concretamente attuato dai singoli Comuni (a mezzo di varianti allo strumento urbanistico, stipula di convenzioni e rilascio di titoli edilizi).

Ne consegue che la corresponsione degli oneri, come dettagliatamente indicati in convenzione, è (causalmente) connessa non alla materiale *immutatio loci* (sì da dipendere dalla misura e dal contenuto degli interventi edilizi poi effettivamente posti in essere), ma alla partecipazione stessa alla procedura *de qua*, connotata da previsioni di favore per il privato (il mutamento di destinazione d'uso dei terreni mediante il ricorso a procedure urbanistiche semplificate) funzionalmente e teleologicamente collegate ad un superiore interesse pubblico: come visto, del resto, la materiale realizzazione degli interventi rappresenta, ai termini della convenzione, non una facoltà, ma un obbligo per la società.

Da una prospettiva letterale, peraltro, l'obbligo di pagamento delineato dall'art. 12 della convenzione è incondizionato e non limitato a specifiche voci.

In un'ottica più ampia, la giurisprudenza consolidata sostiene che le prescrizioni urbanistiche stabilite in una convenzione (e, più in generale, in uno strumento pianificatorio attuativo) “*rimangono pienamente operanti e vincolanti sino all'approvazione di un nuovo piano attuativo*” (così Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6944).

Nel caso di specie, ciò significa che la destinazione edificatoria delle aree *de quibus* permane: del resto, l'art. 9 della convenzione (a tenore del quale “*nel caso non venga attuata la presente convenzione nei termini e nei tempi stabiliti ... per l'intera*

volumetria e per l'intera superficie lorda dei fabbricati, la proprietà sarà assoggettata alle disposizioni di PRG in vigore all'atto della presentazione di eventuali ulteriori atti edificatori”) stabilisce che, decorso il termine di efficacia della convenzione, il Comune torna libero di disciplinare urbanisticamente le aree oggetto della medesima; tuttavia, sino all'eventuale intervento di una tale modifica (che il Comune, peraltro, nega sinora essere occorsa), permane l'attuale destinazione edificatoria.

A fronte di tale ultrattività delle previsioni urbanistiche convenzionali sta, specularmente, la perdurante cogenza degli obblighi assunti dal privato, fra cui, nella specie, quello della dazione delle somme a titolo di oneri: il riferimento è a tutte le voci previste in convenzione, proprio perché, nella peculiare vicenda di specie, la stessa convenzione si iscrive in un più ampio, complesso e sovra-ordinato contesto pianificatorio-programmatorio, teleologicamente finalizzato al potenziamento della dotazione produttiva locale (interesse immediato) al fine di perseguire l'interesse pubblico ultimo del benessere della popolazione (interesse mediato), in considerazione delle evidenti ricadute positive che una maggiore competitività del territorio arreca ai residenti (si pensi, ad esempio, all'aumento dell'occupazione, non a caso specificamente menzionata in convenzione - cfr. art. 17).

Non può in radice darsi, dunque, alcun diritto alla ripetizione riveniente dalla scelta unilaterale di non dare seguito alla realizzazione degli interventi previsti in convenzione (cui pure la società si era impegnata), concretando ciò una modifica dell'accordo che richiederebbe, come da principi generali, un *contrarius actus* e che, comunque, verosimilmente violerebbe il Patto Territoriale cui hanno aderito Comune e società.

In definitiva, il credito azionato dalla società con la *condictio indebiti* non sussiste.

La particolarità della questione e il fatto che la società, pur realizzando solo in parte il proprio progetto, ha comunque a suo tempo adempiuto interamente

alle proprie obbligazioni pubblicistiche di *dare*, rendono congrua la compensazione delle spese di lite del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO