

Sentenza n. 939 del 6 agosto 2003

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

inserito in Diritto&Diritti nel novembre 2003

Pubblica udienza del: 26 febbraio 2003

Presidente f.f. dott. Giancarlo Giambartolomei

Relatore dott. Galileo Omero Manzi

Titoletto:

Competenza e giurisdizione- giurisdizione esclusiva-- piano di lottizzazione - convenzione/accordo sostitutivo - equiparazione - giurisdizione esclusiva -sussiste.

Competenza e giurisdizione- giurisdizione esclusiva-- piano di lottizzazione - convenzione/accordo sostitutivo-controversie promosse dall' Amministrazione- vi rientra.

Urbanistica - piano di lottizzazione - convenzione - opere di urbanizzazione primaria e secondaria - trasferimento proprietà delle aree -obbligo - avvenuto sfruttamento edificatorio - non è condizione necessaria.

Abstract:

L' adesione dei proprietari delle aree interessate, che trova la sua formalizzazione nella stipula della relativa convenzione, si configura come un vero e proprio intervento di lottizzazione urbanistico-edilizia, alternativa al piano particolareggiato, ed, in quanto tale, ha natura di accordo sostitutivo e comunque integrativo del provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art.11 della legge 7 agosto 1990, n.241.; ciò comporta che le relative controversie riguardanti l'esecuzione di tale atto convenzionale rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo .

La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ordine all' esecuzione di una convenzione di lottizzazione si estende non soltanto sulle azioni promosse dai soggetti privati coinvolti nell'accordo contro la Pubblica Amministrazione, ma anche su quelle promosse dalla stessa P.A. nei confronti dei privati che hanno aderito all'accordo, per ottenere il rispetto degli obblighi dai medesimi assunti con la sottoscrizione della relativa convenzione e non adempiuti spontaneamente.

L' onere di operare il passaggio di proprietà, in favore del Comune, delle aree interessate in adempimento della avvenuta realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, prescinde dall'avvenuto integrale sfruttamento edificatorio dei terreni ricompresi nell'ambito della lottizzazione, in quanto la loro esecuzione, indipendentemente dalla costruzione degli edifici, comporta la spontanea e puntuale osservanza di un obbligo imposto dalla convenzione di lottizzazione.

TESTO:

“SENTENZA

sul ricorso n.978 del 1998, proposto dal COMUNE di COLBORDOLO (PU), in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Buonassisi, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n.2, presso l'avv. Ferdinando Zannini;

contro

- la ***, con sede in Sant'Angelo in Lizzola, in persona del suo rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Pellegrino e Alessandro Mantero, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Cadore n.6, presso l'avv. Maurizio Sette;

- la ***, con sede in Colbordolo (PU), in persona del suo rappresentante legale pro-tempore, non costituito in giudizio;

e nei confronti

di ***, non costituito in giudizio;

per l'accertamento

dell'obbligo delle società intime di cedere al Comune ricorrente le opere di urbanizzazione primaria e le aree destinate ad uso pubblico realizzate ad approntate dalle società intime nel rispetto degli obblighi assunti con la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione stipulata in data 13.11.1985 tra le stesse ed il Comune di Colbordolo, in esecuzione della delibera del Consiglio comunale n.28 del 22 marzo 1985.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società ***;

Viste le ordinanze istruttorie n.105 dell'8 febbraio 2002 e n.1128 del 4 ottobre 2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 26 febbraio 2003, il Consigliere Galileo Omero Manzi;

Uditi l'avv. F.Buonassisi per il Comune ricorrente e l'avv. A.Mantero per la parte resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

...omissis...

DIRITTO

1) Si impone preliminarmente la verifica della sussistenza, in capo al giudice adito della giurisdizione per quanto riguarda la decisione della domanda prospettata con il ricorso che è diretto sostanzialmente all'accertamento, in capo ai soggetti privati evocati in giudizio, dell'obbligo di cessione di aree costituenti opere di urbanizzazione primaria realizzate dai medesimi e destinate ad uso pubblico, in adempimento degli impegni assunti dagli stessi o dai loro danti causa, con la sottoscrizione di apposita convenzione urbanistica attuativa di prescrizioni del P.R.G..

Secondo quanto accertato in sede di verifica, il Comune di Colbordolo per dare attuazione alle previsioni del P.R.G. nell'ambito della località denominata Bottega, si è fatto carico di compilare d'ufficio un piano di lottizzazione, ai sensi di quanto previsto dall'art.28, XI comma della legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150 e succ. modif., al quale hanno poi aderito i proprietari delle aree ricompresi nell'ambito del suddetto piano finalizzato a consentire lo sfruttamento edificatorio nei due diversi comparti della lottizzazione, nonché alla realizzazione di un centro civico commerciale (delibere consiglio

comunale n.133 del 19.12.1984 e n.28 del 22.3.1985 in atti).

A conferma di tale adesione all'iniziativa di pianificazione attuativa comunale, i proprietari dei terreni oggetto di disciplina urbanistica hanno sottoscritto apposita convenzione urbanistica in data 7.11.1985, redatta nelle forme della scrittura privata autenticata da notaio, nella quale furono specificati le potenzialità edificatorie delle diverse aree in termini di indici volumetrici ed altimetrici da rispettare, nonché le opere di urbanizzazione primaria e secondaria da realizzare nei diversi comparti costituenti l'intervento urbanistico esecutivo, con la contestuale fissazione in dieci anni dell'efficacia dell'atto convenzionale, salvo proroga.

Per quanto riguarda, in particolare, le opere di urbanizzazione, secondo quanto stabilito dal citato atto convenzionale, le opere primarie andavano realizzate direttamente a cura dei privati, in conformità ai progetti esecutivi predisposti dal Comune, contestualmente alla costruzione degli edifici; mentre per quelle di urbanizzazione secondaria, il coinvolgimento dei privati che avevano aderito alla lottizzazione, si risolveva nella corresponsione dei relativi oneri monetari al momento del ritiro delle concessioni edilizie o nella realizzazione diretta delle opere pubbliche costituenti opere secondarie fino allo scomputo degli oneri monetari dovuti per le diverse costruzioni assentite.

A prescindere da tali impegni, faceva comunque carico ai rispettivi proprietari lottizzanti l'obbligo di trasferire all'Amministrazione comunale a titolo gratuito le aree interessate dalla costruzione delle opere di urbanizzazione primaria (artt.7 e 8 della convenzione), nonché l'area di mq.3161, destinata alla costruzione del centro civico da parte del Comune (artt.6 e 8 della convenzione).

Riassunto nei termini suddetti il contenuto dell'iniziativa di sfruttamento edilizio avviata dal Comune di Colbordolo con la successiva adesione dei proprietari delle aree interessate, ritiene il Collegio che la stessa si configura come un vero e proprio intervento di lottizzazione urbanistico-edilizia che ha trovato la sua formalizzazione nella stipula della relativa convenzione la quale, in quanto alternativa al piano particolareggiato, ha natura di accordo sostitutivo e comunque integrativo del provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art.11 della legge 7 agosto 1990, n.241. Ciò comporta che le relative controversie riguardanti l'esecuzione di tale atto convenzionale rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo il quale, al riguardo, è investito del potere di decidere non soltanto sulle azioni promosse dai soggetti privati coinvolti nell'accordo contro la Pubblica Amministrazione, ma anche su quelle promosse dalla stessa P.A. nei confronti dei privati che hanno aderito all'accordo, per ottenere il rispetto degli obblighi dai medesimi assunti con la sottoscrizione della relativa convenzione e non adempiuti spontaneamente (Cass. Civ., SS.UU. 15 dicembre 2000, n.1262; 7 febbraio 2002, n.1763; TAR Lombardia BS, 19 dicembre 2001, n.1604).

Una volta equiparata, infatti, la convenzione di lottizzazione agli accordi sostitutivi di provvedimento di cui al citato art.11 della legge n.241 del 1990, ne deriva la sussistenza in capo al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva sulle controversie relative alla formazione ed esecuzione degli accordi conclusi nel pubblico interesse, dalla Pubblica Amministrazione con gli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, come peraltro è avvenuto nel caso che occupa, in cui il Comune ha accolto le osservazioni dei proprietari privati, in sede di approvazione definitiva del piano di lottizzazione.

2) Passando a questo punto all'esame del merito, va tenuto presente che, a seguito della verifica, è stato possibile accertare che tutte le opere di urbanizzazione primaria previste nel progetto di

lottizzazione convenzionata cui si è fatto cenno sono state realizzate nell'ambito dei due comparti costituenti la suddetta lottizzazione (vedi pag.13 della relazione di verifica) per cui non vi è dubbio che le stesse e le aree sulle quali insistono le strade pubbliche, i parcheggi, gli spazi di manovra ed i servizi pubblici di fognatura, acquedotto e di distribuzione del gas proprio perchè asservite all'uso pubblico, come previsto dalla convenzione di lottizzazione, debbono essere trasferite gratuitamente al Comune da parte degli attuali proprietari, in adempimento degli obblighi dai medesimi direttamente assunti e facenti carico anche ai loro danti causa, con la stipula del suddetto atto convenzionale.

Al riguardo, ritiene il Collegio che il dovere di operare tale passaggio di proprietà, in favore del Comune, delle aree interessate in adempimento della avvenuta realizzazione delle suddette opere di urbanizzazione primaria, prescinde dall'avvenuto integrale sfruttamento edificatorio dei terreni ricompresi nell'ambito della lottizzazione, in quanto la loro esecuzione, indipendentemente dalla costruzione degli edifici, ha comportato la spontanea e puntuale osservanza di un obbligo imposto dalla convenzione di lottizzazione, con il conseguente asservimento all'uso pubblico delle relative aree le quali, per tale motivo, non possono rimanere nella disponibilità dei privati, ma vanno trasferite gratuitamente al Comune, nel rispetto di quanto espressamente previsto dall'art.8 della convenzione di lottizzazione.

2/B) Per quanto riguarda, invece, gli oneri di urbanizzazione secondario, con la convenzione di lottizzazione era stato stabilito che alle relative incombenze i proprietari dei terreni lottizzati avrebbero provveduto mediante il pagamento delle quote contributive dovute, in occasione del ritiro delle singole concessioni edilizie, mentre a carico dei proprietari dell'area di mq.3161 destinata alla realizzazione del centro civico da parte del Comune, era stato stabilito l'obbligo del suo trasferimento gratuito all'Amministrazione entro 60 giorni dalla stipula della convenzione di lottizzazione (vedi artt.6 e 8 della convenzione).

Ciò premesso, ritiene dunque il Collegio che, in base a quanto stabilito dalla riferita convenzione di lottizzazione, la cessione dell'area destinata alla costruzione del centro civico, non esonerava i relativi proprietari dal pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria in occasione del ritiro delle concessioni edilizie riguardanti altri terreni edificabili di loro proprietà, per cui tutto induce a ritenere che tale obbligo di cessione del terreno destinato alla realizzazione di un'opera di urbanizzazione secondaria, quale può essere qualificato l'accennato centro civico-direzionale, costituiva una ulteriore obbligazione aggiuntiva liberamente assunta dai proprietari di tali terreni, danti causa della controinteressata società ***, al di fuori di qualsiasi limite temporale correlato all'attività edificatoria, visto che il passaggio di proprietà andava perfezionato entro 60 gg. dalla stipula della convenzione di lottizzazione.

Pertanto, la circostanza che da parte degli attuali proprietari di tale area destinata alla costruzione del centro civico, non si sia dato luogo allo sfruttamento edificatorio degli altri terreni nella loro disponibilità, come consentito dal piano di lottizzazione nei termini di efficacia dello stesso, non può essere addotto a giustificazione del mancato adempimento degli obblighi di cui il Comune invoca il rispetto, dal momento che, come si è avuto modo di chiarire, tale obbligo non risulta in rapporto di sinallagmaticità diretto con l'effettiva edificazione autorizzata dal piano di lottizzazione, tanto è vero che era svincolata sul piano temporale con il momento della concreta realizzazione dello sfruttamento edificatorio dei terreni lottizzati, coincidente con il momento del rilascio delle singole concessioni edilizie.

Tal obbligo di cessione gratuita dell'area suddetta doveva infatti avvenire subito dopo la stipula della convenzione e, quindi, prescindeva dal momento della edificazione da parte dei privati lottizzanti che, in

astratto, sarebbe anche potuto non avvenire; peraltro, a ben vedere, se il Comune si fosse diligentemente attivato in pendenza dell'efficacia della convenzione di lottizzazione per ottenere l'immediata cessione dell'area suddetta, il successivo mancato sfruttamento edificatorio delle aree del comparto da parte dei proprietari non avrebbe potuto giammai dare luogo alla riappropriazione dell'area destinata alla costruzione del centro civico-direzionale, a conferma che la relativa obbligazione era svincolata dall'effettiva edificazione da parte dei privati lottizzanti che, invece, era in grado di condizionare l'adempimento degli altri oneri correlati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria ed al pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria.

In proposito, va anche evidenziato che la possibilità per i proprietari lottizzanti di realizzare lo sfruttamento edificatorio delle aree edificabili ricomprese nella lottizzazione non è stato affatto preclusa con la scadenza del suddetto piano attuativo, intervenuta in data 13.11.1995, dal momento che, come ha avuto modo di precisare la difesa comunale, in sede di adozione del nuovo P.R.G. (delibera Consiglio comunale n.22 del 2.3.1995) con l'art.7.3 delle N.T.A. è stato di fatto prorogato di ulteriori 10 anni l'efficacia del previgente piano urbanistico attuativo convenzionale.

Donde, anche in relazione a tale circostanza e, quindi, alla possibilità per i lottizzanti proprietari di aree rimaste inedificate di far luogo allo sfruttamento edilizio delle stesse, ritiene il Collegio, che risulti a tutti gli effetti sussistente e rafforzato il loro obbligo di trasferimento al Comune delle aree destinate alla realizzazione del centro civico, a fronte della persistente possibilità di ottenere tutti i vantaggi che si erano proposti con la stipula della convenzione di lottizzazione.

In conclusione, sulla base di quanto argomentato il ricorso va dunque accolto con il conseguente riconoscimento dell'obbligo dei soggetti controinteressati a trasferire gratuitamente al Comune di Colbordolo le opere di urbanizzazione primaria realizzate nell'ambito del piano di lottizzazione approvato con delibera del Consiglio comunale n.28 del 22.3.1985, nonché le aree ed i terreni interessati da tali opere.

Nel contempo, va anche riconosciuto l'obbligo dei proprietari dell'area di mq.3161, destinata nel piano di lottizzazione alla realizzazione di un centro civico, di trasferire la stessa gratuitamente al Comune di Colbordolo, in adempimento degli impegni assunti dagli originari proprietari danti causa con la stipula della convenzione di lottizzazione in data 7.9.1985, a mezzo scrittura privata autenticata, registrata e trascritta.

In riferimento a quanto richiesto dalla parte ricorrente, il Collegio si vede limitato ad accertare soltanto l'obbligo delle parti intimiate all'adempimento delle suddette obbligazioni di facere imposte dalla convenzione di lottizzazione, essendo preclusa all'organo giudicante la pronuncia di una sentenza costitutiva ex art.2932 Cod.Civ. che produca gli effetti di un contratto non concluso, non essendo stata la stessa richiesta con il ricorso, ma comunque ritenuta ammissibile, a fronte dell'inadempimento da parte del privato degli obblighi di cessione di aree al Comune in applicazione di una convenzione di lottizzazione, attesa la riconosciuta giurisdizione esclusiva di cui è investito il giudice amministrativo nella materia.

Il ricorso va dunque accolto nei limiti sopra precisati.

Sussistono nel contempo giusti motivi per far luogo alla compensazione tra le parti delle spese ed onorari di giudizio, attesa la novità delle questioni esaminate.

Le spese di verifica vanno invece poste a carico della resistente società ***, parte soccombente, e

vengono liquidate nel complessivo importo di euro 1.216,60 (milleduecentosedici/60) di cui euro 117,10 per rimborso spese di missione e di copisteria ed euro 1099,50 per compenso professionale del verificatore rapportato al numero delle ore di lavoro impiegate per l'assolvimento dell'incom-bente istruttorio (n.75 ore) ed al compenso orario per lavoro straordinario al medesimo spettante, in qualità di dipendente regionale titolare della qualifica D/5 (euro 14,66).”

<https://www.diritto.it/sentenza-n-939-del-6-agosto-2003/>