

**Pubblicato il 30/10/2019**

**Sent. n. 1091/2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1147 del 2014, proposto da  
Comune di Cercenasco, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Giovanni Martino, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Giuseppe  
Giusti, 3;  
contro

[omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Corrado Sogno, Marco Laratore, con domicilio eletto  
presso lo studio dell'avvocato Alessandra Di Guglielmo in Torino, via della Misericordia, 3;

[omissis] - quale Liquidatore della [omissis], non costituita in giudizio;

per

la condanna dei resistenti, previo accertamento del relativo obbligo, al versamento di Euro 20.358,38,  
a titolo di oneri di urbanizzazione, monetizzazione e costo di costruzione relativi alla Convenzione  
Edilizia stipulata in data [omissis], rogito notaio [omissis], rep. [omissis].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 18 settembre 2019 la dott.ssa Roberta Ravasio e uditi  
per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO**

1. Con rogito notarile del [omissis] il Comune di Cercenasco ha stipulato la Convenzione Edilizia  
attuativa della delibera di Consiglio Comunale n. [omissis] del [omissis], di approvazione di un Piano  
Esecutivo Convenzionato: al rogito notarile partecipavano i signori [omissis], odierni resistenti, in  
qualità di proprietari proponenti il PEC.

2. La Convenzione Edilizia prevedeva specificamente, a carico dei proponenti *“per sé e per gli aventi  
diritto a qualsiasi titolo”*:

a) l'obbligo di cedere gratuitamente al Comune le aree necessarie per realizzare le opere di  
urbanizzazione primaria, indicate in apposito allegato (art. 4);

b) l'obbligo di corrispondere al Comune, in luogo delle aree per opere di urbanizzazione secondaria,  
il relativo controvalore, nella misura indicata di £.9.620.000, da versare contestualmente agli oneri di  
urbanizzazione ed al contributo sul costo di costruzione (art. 5);

c) l'obbligo di pagare il contributo negli oneri di urbanizzazione primaria indicati all'art. 7 della  
Convenzione, valorizzati provvisoriamente, nella Convenzione, in £. 32.626.291,88, con possibilità  
di realizzare direttamente, a scomputo, le opere di urbanizzazione primaria indicate nella Tavola 2

allegata alla Convenzione, con obbligo di trasferimento della proprietà di queste ultime a favore del Comune, con la precisazione che “*l’ammontare del costo delle opere realizzate direttamente e scomutate dagli oneri relativi, se inferiore a quest’ultimo, creerà una somma residua da versare al Comune per il ritiro della Concessione edilizia. Nulla è dovuto da parte del Comune se le opere realizzate avranno un costo maggiore della quota degli oneri da versare*” (art. 7);

d) l’obbligo di corrispondere gli oneri di urbanizzazione secondaria, quantificati provvisoriamente in £. 28.570,614,80.

3. I proponenti la lottizzazione successivamente cedevano i fondi alla [omissis] – costituita tra gli stessi proponenti -, che chiedeva ed otteneva due concessioni edilizie, n. 21/2000 e n. 1/2001, nelle quali si provvedeva a quantificare il costo di costruzione, rispettivamente, in £. 19.041.444 ed in £. 18.312.140; nella relazione tecnica allegata alle richieste delle concessioni edilizie, inoltre, la [omissis] dava atto che le spese per opere di urbanizzazione primaria da realizzare a scomputo erano state quantificate, in sede di approvazione del PEC, in £. 11.000.000, tant’è che all’atto della stipula della Convenzione i proponenti avevano dovuto produrre una fideiussione per tale importo.

4. L’importo da versarsi per l’attuazione della lottizzazione ammontava, pertanto, a complessive £. 108.170.490,68, di cui: £. 9.620.000,00 in luogo della cessione delle aree destinate ad urbanizzazione secondaria, £. 28.570.614,80 per oneri di urbanizzazione secondaria, £. 32.626.291,88 per oneri di urbanizzazione primaria e £. 37.353.584 per costo di costruzione

5. Con il ricorso introduttivo del giudizio il Comune di Cercenasco ha dedotto che la [omissis], oltre ad aver realizzato le opere a scomputo previste nella Convenzione, ha versato in due *tranches* complessive £. 57.751.146: dall’importo complessivamente dovuto, dedotto il costo delle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo, quantificate in £. 11.000.000, residuava una differenza di £. 39.419.344,68, pari ad Euro 20.358,38, che la [omissis], né i proponenti, hanno mai versato.

6. Il Comune di Cercenasco, pertanto, ritenuta la giurisdizione del Giudice Amministrativo, venendo in considerazione l’applicazione di un accordo in materia devoluta alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, ex art. 133, comma 1, lett. f) c.p.a., e premettendo di aver vanamente sollecitato il pagamento sia alla [omissis] che ai singoli proponenti e firmatari la Convenzione di lottizzazione, con il ricorso introduttivo del giudizio ha la condanna di costoro a pagare al Comune la somma di E. 20.358,38 a titolo di saldo di quanto dovuto per oneri di urbanizzazione, in relazione alla attuazione della Convenzione Edilizia stipulata *inter partes* il 30 marzo 2000, attuativa della delibera di Consiglio Comunale n. [omissis] del [omissis].

7. Si sono costituiti in giudizio i signori [omissis], in qualità di firmatari della Convenzione [omissis], i quali hanno resistito al ricorso, eccependo la propria carenza di legittimazione passiva nonché la prescrizione del credito del Comune, essendo decorsi più di dieci anni tra il rilascio delle concessioni edilizie e la prima richiesta di pagamento del Comune, avvenuta con raccomandata del 28 febbraio 2012. I ricorrenti hanno poi rilevato, nel merito, di aver realizzato opere di urbanizzazione primaria del valore di complessive E. 25.836,57, che sommate alle somme già corrisposte dimostrano che l’importo complessivamente dovuto per oneri di urbanizzazione è già stato estinto.

8. Il ricorso è stato chiamato alle udienze pubbliche del 12 giugno e 18 settembre 2019, in occasione della quale è stato introitato a decisione.

## **DIRITTO**

9. Il ricorso è meritevole di accoglimento.

10. E’ infondata, anzitutto, l’eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata dai resistenti, i quali assumono che in qualità di semplici firmatari della Convenzione Edilizia, e non già anche di richiedenti e di titolari delle concessioni edilizie rilasciate in attuazione della medesima, non sarebbero gravati dall’obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione: il Comune avrebbe piuttosto dovuto rivolgersi alla [omissis], peraltro ormai non più esistente, a seguito del deposito di bilancio di liquidazione e di cancellazione dal registro delle imprese, avvenuta il 16 gennaio 2006.

11. L'eccezione è infondata in considerazione del fatto, correttamente evidenziato dal Comune, che i resistenti, sottoscrivendo la Convenzione del [omissis], si sono assunti personalmente l'obbligo incondizionato di corrispondere gli oneri di urbanizzazione. In particolare, proprio il fatto che nella Convenzione i resistenti si sono assunti l'obbligo in questione anche per i propri aventi causa, senza specificare che tale obbligo sarebbe venuto a cessare con la cessione della proprietà dei fondi e/o con il subentro di altro soggetto negli obblighi previsti dalla Convenzione, evidenzia che la volontà delle parti era, precisamente, quella di individuare in modo certo il soggetto debitore degli oneri di urbanizzazione, a prescindere da quelle che sarebbero state le vicende relative alla proprietà dei fondi compresi nel Piano Esecutivo Convenzionato, ed in tal senso gli odierni resistenti si sono assunti spontaneamente l'obbligo, evidentemente a fronte di una ritenuta complessiva remuneratività della operazione.

11.1. Giova ricordare, a questo punto, che secondo la giurisprudenza, l'obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione e/o del costo di costruzione assume natura convenzionale e trova causa nella convenzione di lottizzazione laddove sia fatto oggetto di una convenzione urbanistica, e la relativa debenza deve essere valutata e rapportata alla intera operazione, la cui complessiva remuneratività *“costituisce il reale parametro per valutare l'equilibrio del sinallagma a base dell'accordo e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni assunti (cfr-Cons. Stato, IV, 15 febbraio 2019, n. 1069).”* (C.d.S., Sez. IV, 4 ottobre 2019, n. 6668). È stato anche puntualizzato che *“La causa della convenzione urbanistica, e cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, in particolare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale della convenzione, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato sia quelli della pubblica amministrazione (Cons. Stato, V, 26 novembre 2013, n. 5603)”* e che, inoltre, *“non è affatto escluso dal sistema che un operatore, nella convenzione urbanistica, possa assumere oneri anche maggiori di quelli astrattamente previsti dalla legge, trattandosi di una libera scelta imprenditoriale (o, anche, di una libera scelta volta al benessere della collettività locale), rientrando nella ordinaria autonomia privata, non contrastante di per sé con norme imperative.”* (C.d.S., Sez. IV, 4 ottobre 2019, n. 6668).

11.2. Il Collegio non ritiene di doversi discostarsi da tale orientamento, anche per la ragione che le convenzioni urbanistiche, ancorché le si voglia qualificare come contratti pubblici, sono riconducibili ad accordi sostitutivi di atti amministrativi, soggetti, ai sensi dell'art. 11 della L. 241/90, alle norme di diritto privato (tra le più recenti : C.d.S., Sez. II, 29/07/2019 n.5304; Consiglio di Stato sez. IV, 07/05/2015, n.2313; Consiglio di Stato sez. IV, 26/09/2013, n.4810 ); esse vanno pertanto considerate, a tutti gli effetti ed al di là della rilevanza pubblicistica dell'oggetto del contratto, strumenti contrattuali di natura negoziale, mediante i quali le parti possono legittimamente assumersi obblighi che vanno al di là di quelli previsti dal legislatore, con l'unico limite della meritevolezza, richiesta dall'art. 1322 c.c.

11.3. Il fatto che nel caso di specie vengano in considerazione obblighi che, in mancanza di una convenzione edilizia, spetterebbero ordinariamente, in base alla legge, solo al titolare della concessione edilizia, non toglie dunque legittimità né efficacia alla previsione contenuta nella Convenzione stipulata tra il Comune di Cercenasco e gli odierni resistenti, in base alla quale questi ultimi si sono assunti l'obbligo incondizionato di provvedere al pagamento degli oneri di urbanizzazione.

11.4. Va dunque respinta l'eccezione preliminare di carenza di legittimazione passiva, sollevata dai resistenti.

12. Va parimenti respinta anche l'eccezione di prescrizione, pure sollevata dai resistenti per paralizzare la domanda del Comune.

12.1. Sostengono i signori Castagneri e Forastiero che la prescrizione dell'obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione decorrerebbe dalle date di rilascio delle singole concessioni edilizie, cioè il 7 luglio 2000 e l'11 gennaio 2001: poiché la prima richiesta avente efficacia interruttiva della prescrizione risale al 19 aprile 2012, sarebbe palese la prescrizione del credito vantato dal Comune.

12.2. L'eccezione è tuttavia infondata: la Sezione, infatti, si è già pronunciata nel senso che gli obblighi rinvenienti da una convenzione urbanistica cominciano a decorrere dal momento in cui essa ha perso efficacia, ancorché si tratti degli obblighi afferenti gli oneri di urbanizzazione (tra le più recenti si veda la sentenza di questo Tribunale, Sez. II, n. 221/2019; nel caso di specie l'obbligo di cui si discute rinviene direttamente dalla Convenzione del [omissis], e quindi la relativa prescrizione ha cominciato a decorrere dal momento in cui essa ha perso efficacia, ovvero dal 30 marzo 2010. Il credito azionato dal Comune, pertanto, non era affatto prescritto all'epoca del primo atto interruttivo della prescrizione.

13. Infondata è anche la pretesa dei ricorrenti a vedersi accreditare la somma di E. 25.836,27 da essi asseritamente sostenuta per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria.

13.1. L'art. 16, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 stabilisce, infatti, che il privato può assolvere all'obbligo di concorrere nelle spese di urbanizzazione realizzando direttamente, a scomputo, opere di urbanizzazione *“con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune”*: è dunque evidente che, affinché il costo delle opere di urbanizzazione sia portato a scomputo degli oneri di urbanizzazione, è necessario che il Comune esprima una preventiva approvazione sul progetto delle opere e sul relativo computo metrico, all'evidente scopo di garantire che le opere portate a scomputo siano realizzate in maniera adeguata, e che il costo sia correttamente valorizzato.

13.2. Nella specie i resistenti nulla hanno prodotto per dimostrare che lo scomputo del costo delle opere di urbanizzazione da essi realizzate era stato approvato preventivamente dal Comune, di guisa che, in teoria, nulla a detto titolo dovrebbe loro essere riconosciuto. Il Comune, tuttavia, con il ricorso introduttivo del giudizio ha portato in deduzione del dovuto l'importo di £. 11.000.000, che in effetti rappresenta la valorizzazione delle opere di urbanizzazione primaria oggetto di scomputo, quantificate in sede di approvazione del PEC.

13.3. La pretesa dei resistenti di vedersi interamente accreditare, a scomputo e/o in compensazione di quanto dovuto, l'intero costo delle opere di urbanizzazione realizzate dalla Daval s.r.l., è pertanto infondata.

14. Il ricorso va conclusivamente accolto, essendo pacifico che gli oneri di urbanizzazione di cui il Comune chiede il pagamento non sono stati pagati e possono essere compensati solo sino a concorrenza di £. 11.000.000: la domanda del Comune, tuttavia, va accolta limitatamente alla domanda proposta nei confronti dei signori i[omissis], risultando la [omissis] ormai estinta all'epoca di introduzione del giudizio.

15. Per l'effetto i resistenti vanno condannati al pagamento, in favore del Comune ricorrente, di E. 20.358,38, a titolo di saldo degli oneri di urbanizzazione dovuti per l'attuazione del PEC approvato con delibera di Consiglio Comunale n. [omissis] del [omissis] e disciplinato con Convenzione Edilizia del [omissis], di cui al rogito notaio [omissis] nn. [omissis], oltre agli interessi legali dal 19 aprile 2012, data della missiva con cui il Comune ha richiesto formalmente il pagamento prospettando, in difetto, di procedere alla riscossione coattiva, così ponendo in essere un atto di costituzione in mora.

16. Le spese del giudizio possono essere compensate in considerazione del fatto che all'epoca di proposizione del ricorso gli orientamenti di giurisprudenza, di cui s'è fatta applicazione con la presente decisione, non erano ancora consolidati.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accerta e dichiara che i signori [omissis] sono tenuti a corrispondere al Comune di Cercenasco, per le causali di cui in motivazione, la somma di E. 20.358,38 (euro ventimilatrecentocinquantotto//38), oltre interessi legali sulla predetta somma dal 19 aprile 2012 al saldo effettivo; per l'effetto condanna i signori [omissis] al pagamento, in favore del Comune di Cercenasco, di Euro 20.358,38, oltre ad interessi legali dal 19 aprile 2012 al saldo effettivo.

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberta Ravasio, Presidente, Estensore

Silvia Cattaneo, Consigliere

Paola Malanetto, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Roberta Ravasio

IL SEGRETARIO