

Pubblicato il 09/04/2024

Sent. n. 1048/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 633 del 2019, proposto da - [omissis], rappresentate e difese dagli Avv.ti Angela Ruotolo e Cristina Ciarcià ed elettivamente domiciliate presso lo studio della seconda in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 28;

contro

- il Comune di Caronno Pertusella, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Gianmatteo Vitella ed elettivamente domiciliato in Milano, Alzaia Naviglio Grande n. 46, presso lo studio dell'Avv. Vincenzo Patané;

per l'accertamento

- del diritto delle ricorrenti alla restituzione della somma di € 89.226,06 versata a titolo di monetizzazione delle aree a standard all'atto della stipulazione, in data 8 febbraio 2011, della convenzione attuativa del "*Piano attuativo di lottizzazione commerciale*" (approvato con deliberazione del Consiglio comunale di Caronno Pertusella n. 45 del 14 ottobre 2010), scaduta in data 8 febbraio 2019;

- previo annullamento, ove occorrer possa, della nota prot. n. [omissis]/2019 comunicata a mezzo p.e.c. in data 3 gennaio 2019, con la quale il Comune di Caronno Pertusella ha rigettato l'istanza di restituzione del suddetto importo di € 89.226,06, formulata dalle ricorrenti in data 27 dicembre 2018;

- nonché per la conseguente condanna del Comune di Caronno Pertusella, ai sensi e per gli effetti degli artt. 30 cod. proc. amm. e 2033 cod. civ., al pagamento in favore delle ricorrenti della somma di € 89.226,06, maggiorata degli interessi legali dalla data della richiesta di restituzione (27 dicembre 2018) a quella del soddisfo, in quanto trattenuta in difetto di causa giustificativa del pagamento, non essendo stato effettuato l'intervento edilizio previsto dalla convenzione urbanistica stipulata in data 8 febbraio 2011 e scaduta in data 8 febbraio 2019;

- o, comunque, per la condanna del Comune di Caronno Pertusella al pagamento, in favore delle ricorrenti, ai sensi e per gli effetti degli artt. 30 cod. proc. amm. e 2041 cod. civ., di un indennizzo pari alla diminuzione patrimoniale subita dalle ricorrenti medesime (€ 89.226,06) e al conseguente arricchimento senza causa del Comune, oltre interessi e rivalutazione monetaria dal giorno del dovuto al saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Caronno Pertusella;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza di smaltimento del 7 marzo 2024, svolta ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm. e dell'art. 13-quater delle norme di attuazione al cod. proc. amm., i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 4 marzo 2019 e depositato il 20 marzo successivo, le ricorrenti hanno chiesto, in via principale, l'accertamento del proprio diritto alla restituzione della somma di € 89.226,06 versata a titolo di monetizzazione delle aree a standard all'atto della stipulazione, in data 8 febbraio 2011, della convenzione attuativa del "*Piano attuativo di lottizzazione commerciale*" (approvato con deliberazione del Consiglio comunale di Caronno Pertusella n. 45 del 14 ottobre 2010), scaduta in data 8 febbraio 2019, con conseguente condanna del Comune di Caronno Pertusella a restituire tale somma maggiorata degli interessi legali dalla data della richiesta di restituzione a quella del soddisfo, in quanto trattenuta in difetto di causa giustificativa del pagamento, non essendo stato effettuato l'intervento edilizio previsto dalla richiamata convenzione urbanistica.

Le ricorrenti, proprietarie di un lotto di terreno parzialmente edificato ubicato nel Comune di Caronno Pertusella (mappali [omissis] del Foglio [omissis]), in data 12 febbraio 2009, hanno presentato, nel rispetto delle norme dello strumento urbanistico e previa intesa con gli Uffici comunali, una istanza di approvazione di un Piano di lottizzazione avente a oggetto la realizzazione sul predetto lotto di terreno di un edificio a destinazione commerciale, prevedendo altresì la monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree a standard per un importo di € 89.226,06; il Piano è poi stato definitivamente approvato dal Consiglio comunale di Caronno Pertusella (VA) con la deliberazione n. 45 del 14 ottobre 2010, cui ha fatto seguito la stipula della correlata convenzione attuativa in data 8 febbraio 2011. L'art. 3 della convenzione aveva previsto la monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree relative alla realizzazione degli standard urbanistici primari e secondari, quantificandola in € 89.226,06 complessivi (con coevo loro versamento in favore del Comune di Caronno Pertusella), mentre nei successivi artt. 4 e 5 della convenzione era stato escluso, a carico delle lottizzanti, l'obbligo di realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria a scomputo oneri, con la conseguenza che gli importi dovuti a titolo di contributo di costruzione (ovvero per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e per costo di costruzione) avrebbero dovuto essere versati prima del rilascio del titolo edilizio. La convenzione, il cui termine di validità era stato originariamente stabilito in cinque anni, prorogato poi di tre anni per effetto del decreto legge n. 69 del 2013, è scaduta in data 8 febbraio 2019, restando completamente inattuata. Con comunicazione del 27 dicembre 2018, le ricorrenti hanno segnalato al Comune la propria intenzione di rinunciare alla costruzione prevista dalla suddetta convenzione urbanistica e hanno, in conseguenza di ciò, chiesto la restituzione della somma in precedenza versata a titolo di monetizzazione sostitutiva della cessione di aree a standard pari a € 89.226,06. Con p.e.c. del 3 gennaio 2019, il Comune ha comunicato alle parti istanti il proprio diniego, ritenendo che non potesse essere restituito l'importo versato a suo tempo dalle lottizzanti, trattandosi di un corrispettivo correlato agli obblighi urbanizzativi scaturenti dalla convenzione attuativa del Piano di lottizzazione commerciale approvato con deliberazione consiliare n. 45 del 14 ottobre 2010.

Assumendo l'illegittimità del diniego di restituzione della somma versata a titolo di monetizzazione sostitutiva delle aree da cedere a standard, stante il suo trattenimento in difetto di causa giustificativa del pagamento, le ricorrenti, con il ricorso oggetto di scrutinio, hanno chiesto la condanna del Comune alla sua restituzione, comprensiva degli interessi legali dalla data della richiesta di restituzione (27 dicembre 2018) e fino al soddisfo.

Si è costituito in giudizio il Comune di Caronno Pertusella, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza di smaltimento del 7 marzo 2024, svoltasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. In via preliminare, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla presente controversia, giacché secondo una consolidata giurisprudenza, condivisa dal Collegio, le questioni attinenti alla spettanza e alla liquidazione del contributo di costruzione, in cui vanno ricompresi anche i corrispettivi allo stesso assimilabili (come quelli relativi alla monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree a standard), sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), cod. proc. amm.; le stesse, poi, avendo ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della P.A., non sono soggette alle regole delle azioni impugnatorie-annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 gennaio 2024, n. 160; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 21 ottobre 2022, n. 817; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 dicembre 2020, n. 2545; II, 13 ottobre 2020, n. 1888; II, 23 luglio 2020, n. 1418; II, 18 giugno 2020, n. 1109; altresì, Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12; VI, 7 maggio 2015, n. 2294; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 10 maggio 2018, n. 1242).

Sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche in considerazione della circostanza che la controversia oggetto di scrutinio riguarda pretese scaturenti da una convenzione accessiva a un Piano attuativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, e lett. f), cod. proc. amm., trattandosi di obbligazioni derivanti da strumenti convenzionali che vanno ricompresi tra gli accordi sostitutivi di provvedimenti amministrativi, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in materia urbanistica ed edilizia (cfr. Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2016, n. 179; Cass., SS.UU., 5 ottobre 2016, n. 19914; Cass., SS. UU., 9 marzo 2015, n. 4683, che ha confermato Consiglio di Stato, Ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28; IV, 4 marzo 2022, n. 1580; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 29 gennaio 2024, n. 202; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, II, 21 ottobre 2022, n. 822; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 aprile 2021, n. 1056; II, 30 marzo 2021, n. 839; II, 30 dicembre 2020, n. 2666; II, 16 marzo 2020, n. 492; II, 8 gennaio 2019, n. 36; II, 31 gennaio 2018, n. 269).

2. Passando all'esame del merito del ricorso, lo stesso è fondato.

3. È condiviso in giurisprudenza il principio secondo il quale le somme elargite in funzione della realizzazione di un'attività edilizia, essendo strettamente connesse al concreto esercizio della facoltà di costruire, non sono dovute in caso di rinuncia o di mancato utilizzo del titolo edificatorio (con specifico riguardo alla monetizzazione degli standard, cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 dicembre 2017, n. 2396). Difatti, *“qualora il privato rinunci o non utilizzi il permesso di costruire, sorge in capo all'amministrazione, ex art. 2033 cod. civ., l'obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione nonché, conseguentemente, il diritto del privato a pretendere la restituzione; con la precisazione che il diritto alla restituzione sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere sia totale, ma anche ove il permesso di costruire sia stato utilizzato solo parzialmente”* (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 gennaio 2024, n. 160; II, 7 gennaio 2016, n. 12; altresì, Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12; II, 15 giugno 2021, n. 4633; IV, 15 ottobre 2019, n. 7020; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 23 luglio 2020, n. 1418; T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 2 maggio 2019, n. 426; T.A.R. Puglia, Bari, III, 3 aprile 2018, n. 488; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° marzo 2017; n. 496; T.A.R. Sicilia, Catania, II, 27 gennaio 2017, n. 189); tale principio, come già sottolineato, è applicabile anche alle prestazioni imposte assimilabili al contributo di costruzione, come la monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree a standard.

Nel caso di specie, risulta incontestato che le ricorrenti dopo l'approvazione del Piano di lottizzazione e la stipula della convenzione urbanistica non hanno realizzato alcuno degli interventi programmati, pur avendo versato la somma a titolo di monetizzazione sostitutiva della cessione di aree a standard, pari a € 89.226,06.

Tuttavia, in presenza di una convenzione urbanistica, come nella specie, *“gli obblighi di fare (...) e di dare (...) sono assunti (...) a fronte dell'esercizio dell'attività di pianificazione da parte del comune e dei vantaggi astrattamente ritraibili dagli investitori dall'esercizio di questa potestà”* (Consiglio di Stato, IV, 16 luglio 2021, n. 5358; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 settembre 2021,

n. 2000), con la conseguenza che: “a) *gli impegni assunti in sede convenzionale – al contrario di quanto si verifica in caso di rilascio del singolo titolo edilizio, in cui gli oneri di urbanizzazione e di costruzione a carico del destinatario sono collegati alla specifica trasformazione del territorio oggetto del titolo, con la conseguenza che ove, in tutto o in parte, l’edificazione non ha luogo, può venire in essere un pagamento indebito fonte di un obbligo restitutorio – non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell’operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l’equilibrio del sinallagma a base dell’accordo e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni assunti;*

b) 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;

c) 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” (Consiglio di Stato, IV, 30 marzo 2021, n. 2666; anche, IV, 4 aprile 2023, n. 3496; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 12 dicembre 2022, n. 2735).

La non corrispettività in senso stretto degli oneri assunti dal privato lottizzante in esecuzione di un Piano attuativo rispetto alle facoltà edificatorie allo stesso riconosciute – applicabile, di regola, in presenza della stipula di una convenzione urbanistica – rinviene un’eccezione allorché il contenuto della pattuizione accessiva al predetto Piano attuativo individui una corrispondenza biunivoca tra l’obbligazione assunta dal privato e lo specifico intervento edilizio assentito, ovvero nel caso in cui si può ragionevolmente escludere che la comune intenzione delle parti, ricavabile dalla lettera della convenzione, fosse quella di considerare gli interventi urbanizzativi e la monetizzazione in maniera onnicomprensiva e forfettaria (cfr. Consiglio di Stato, IV, 4 aprile 2023, n. 3496; II, 8 giugno 2021, n. 4376). Seppure in presenza della formale stipula di una convenzione, infatti, laddove la monetizzazione sia correlata (e prevista) soltanto in rapporto allo specifico titolo edilizio, con cui è verificabile la sussistenza di uno stretto collegamento, “*non vi sono ragioni per non applicare la regola originaria per cui, se lo ius aedificandi non è esercitato, quanto è stato versato per ottenerlo diviene oggettivamente indebito e va restituito” (Consiglio di Stato, IV, 4 aprile 2023, n. 3496).*

Quindi bisogna procedere all’interpretazione delle clausole convenzionali, utilizzando i criteri di ermeneutica contrattuale di cui agli artt. 1362 e ss. cod. civ., i quali, oltre che per l’interpretazione dei contratti, degli atti unilaterali (in quanto compatibili, ai sensi dell’art. 1324 cod. civ.), dei provvedimenti amministrativi (nei limiti della compatibilità), devono applicarsi anche agli accordi di cui all’art. 11 della legge n. 241 del 1990, in ragione del richiamo, da parte del comma 2 della suddetta disposizione, ai “*principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti per quanto compatibili” (Consiglio di Stato, IV, 20 luglio 2022, n. 6309; IV, 19 febbraio 2019, n. 1150).*

L’art. 3 della convenzione stipulata in data 8 febbraio 2011 tra le ricorrenti e il Comune di Caronno Pertusella aveva previsto la monetizzazione da parte delle lottizzanti delle “*aree relative alla realizzazione degli standards urbanistici primari e agli standards urbanistici secondari e quantificate in metri quadri 1.439 e centimetri 13 (Superficie di Piano) pari al 100% della superficie di piano in progetto. La monetizzazione è quantificata in Euro 62 (sessantadue) al mq x 1.439,13 mq, pari ad Euro 89.226,06 (...) che sono stati già versati al Comune di Caronno Pertusella (...). La monetizzazione sostituisce e assolve completamente il fabbisogno di standard” (all. 1 al ricorso). I successivi artt. 4 e 5 della convenzione avevano poi escluso l’onere per le lottizzanti di effettuare opere di urbanizzazione primaria e secondaria a scomputo degli oneri dovuti, prevedendo unicamente la loro corresponsione in denaro ed esclusivamente in rapporto alla superficie lorda da realizzare secondo il progetto approvato (pari a 1.439,13 mq).*

Come emerge dall’esame delle citate previsioni convenzionali, la corresponsione delle somme a titolo di monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree destinate a standard urbanistici (come pure

degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria) risulta chiaramente correlata – e quindi subordinata – alla realizzazione dello specifico intervento edilizio, consistente nella costruzione di un edificio a destinazione commerciale/direzionale avente una superficie lorda di piano massima di 1.439,13 mq (art. 1 della convenzione). Il tenore letterale delle citate disposizioni pattizie – *“il primo e principale strumento di interpretazione della convenzione è il senso letterale delle parole e delle espressioni utilizzate, da verificarsi alla luce dell’intero contesto, ponendo le singole clausole in correlazione tra loro ai sensi dell’art. 1363 cod. civ.”* (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 29 gennaio 2024, n. 202) –, attraverso le quali la quantificazione degli importi monetari dovuti viene parametrata esclusivamente sulla s.l.p. oggetto di realizzazione (ovvero 1.439,13 mq), depone in maniera univoca per l’assenza, in capo alle parti lottizzanti, di obbligazioni ulteriori rispetto a quelle imposte dalla legge in ordine alla corresponsione di somme correlate all’esecuzione dell’attività edilizia (cfr., sulla debenza ex lege degli oneri di urbanizzazione, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 maggio 2020, n. 828). Del resto, la mera adozione di un atto convenzionale non può di per sé sola impattare sugli oneri che la legge impone al privato nell’ambito dell’attività edificatoria e modificarne la natura, essendo necessario in aggiunta che le parti contraenti manifestino una chiara e univoca volontà in tal senso, sia al fine di prevenire eventuali elusioni del dettato normativo, sia per evitare l’imposizione di prestazioni patrimoniali prive di causa e in assenza di una previsione di legge, così da garantire il rispetto anche del precetto contenuto nell’art. 23 della Costituzione (*“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*).

Né può indurre a opposte conclusioni il rilievo formulato dalla difesa comunale, secondo il quale la non corrispettività degli oneri connessi all’attività edilizia disciplinata tramite un Piano attuativo e regolata tramite convenzione urbanistica è una diretta conseguenza dei maggiori vantaggi e prerogative riconosciuti al privato lottizzante, quali, ad esempio, il più ampio termine per l’esercizio dello ius edificandi rispetto al singolo titolo edilizio, la posizione di affidamento qualificato del predetto lottizzante rispetto alla futura attività di pianificazione territoriale generale e l’ultrattività della disciplina urbanistica attuativa, poiché tali aspetti non sono funzionali, almeno in via immediata, a garantire il bilanciamento con gli asseriti maggiori impegni che gravano sul privato, ma sono piuttosto conseguenze ex lege dell’attività pianificatoria di livello attuativo che la differenziano dal titolo edilizio diretto, essendo la prima di più complessa e articolata applicazione rispetto al secondo. Da quanto in precedenza esposto, si può fondatamente dedurre che le lottizzanti, odierne ricorrenti, non hanno inteso assumersi attraverso la convenzione attuativa stipulata in data 8 febbraio 2011 con il Comune di Caronno Pertusella – pur essendo ciò possibile – oneri ulteriori e più ampi di quelli collegati al rilascio dello specifico titolo edilizio, come stabilito e imposto loro dalla legge. Una tale conclusione è rafforzata altresì dalla circostanza che la previsione di ulteriori e maggiormente onerose obbligazioni in capo al privato avrebbe richiesto una indicazione chiara e inequivoca nella convenzione, in modo da rendere edotta la parte gravata della portata dell’obbligo che avrebbe assunto (cfr. Consiglio di Stato, II, 8 giugno 2021, n. 4376).

Di conseguenza, la richiesta delle ricorrenti di ripetizione delle somme corrisposte a titolo di monetizzazione delle aree a standard e pari a € 89.226,06 (ottantanovemiladuecentoventisei/06) per mancato esercizio dello ius edificandi risulta fondata e impone all’Amministrazione comunale resistente di procedere alla restituzione di quanto a suo tempo incassato.

4. Trattandosi di una somma di denaro – e quindi di un debito di valuta e non di valore – la stessa deve essere maggiorata degli interessi legali a far data dal 27 dicembre 2018 (giorno in cui la somma è stata formalmente richiesta al Comune: all. 3 al ricorso) e fino al soddisfo (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 gennaio 2024, n. 160; T.A.R. Abruzzo, Pescara, I, 21 marzo 2023, n. 123; anche, Consiglio di Stato, IV, 1° marzo 2017, n. 943).

5. In conclusione, il ricorso deve essere accolto, secondo quanto indicato ai precedenti parr. 3 e 4.

6. Le spese di giudizio, avuto riguardo alle peculiarità della controversia, possono essere compensate tra le parti, salva la rifusione del contributo unificato in favore delle ricorrenti e a carico del Comune di Caronno Pertusella.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe, nei termini specificati in motivazione.

Spese compensate, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore delle parti ricorrenti e a carico del Comune di Caronno Pertusella.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 7 marzo 2024, svolta ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm. e dell'art. 13-quater delle norme di attuazione al cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Katiuscia Papi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO