

Publicato il 08/03/2024

N. 00060/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00060/2023 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 l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 60 del 2023, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

██████████ S.r.l., ██████████ S.r.l., █████ S.r.l., ██████████
S.r.l., █████ S.n.c. di ██████████, ██████████ di ██████████, in
persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato
██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di ██████████, non costituito in giudizio;

nei confronti

██████████ S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati ██████████, ██████████
██████████ Giustizia e domicilio eletto presso lo studio
██████████ in ██████████, via ██████████;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del silenzio - inadempimento serbato dal Comune di [REDACTED] sull'istanza/diffida del 31.3.2022 trasmessa a mezzo PEC in ordine all'adempimento ed esecuzione delle opere di urbanizzazione di cui alla convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 tra il Comune di [REDACTED] e la Soc. [REDACTED] e per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di [REDACTED] sulla istanza/diffida del 31.3.2022; della fondatezza della istanza/diffida del 31.3.2022 e conseguentemente dell'obbligo del Comune di [REDACTED] di assumere i provvedimenti derivanti dall'esecuzione degli obblighi contrattuali inerenti alle opere di urbanizzazioni mai completate dalla società lottizzante; e conseguentemente per la condanna del Comune di [REDACTED] ad assumere i provvedimenti richiesti di cui alla diffida del 31.3.2022 e particolarmente i provvedimenti derivanti dall'esecuzione degli obblighi contrattuali inerenti alle opere di urbanizzazioni mai completate dalla società lottizzante con richiesta di provvedere alla nomina di un Commissario ad acta in caso di protratto inadempimento dell'amministrazione oltre il termine assegnatole.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da [REDACTED] S.r.l. il 12/5/2023:

per l'annullamento, previa domanda cautelare,

- della nota prot. n. 16491 del 14.3.2023 inviata dal Comune di [REDACTED] in data 3.5.2023 in riscontro alla diffida del 31.3.2022;

per l'accertamento

dell'obbligo del Comune di [REDACTED] di eseguire le opere di urbanizzazione previste nella convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 tra il Comune di [REDACTED] e la Soc. [REDACTED] registrata a Pescara in data 18.10.2022 al n. 4041 (come da diffida del 31.3.2022) e comunque attivando le garanzie contrattuali, anche in surroga del privato inadempiente conseguentemente ordinare e condannare

l'Amministrazione all'adozione dei provvedimenti richiesti e/o comunque all'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste, anche quali misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, disponendo misure di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile, con richiesta di provvedere alla nomina di un Commissario ad acta in caso di protratto inadempimento;
con risarcimento dei danni.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società [REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2024 il dott. Giovanni Giardino 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 ritualmente notificato il 14/03/2023 le Soc. [REDACTED] S.r.l., [REDACTED] S.r.l., [REDACTED] S.r.l., [REDACTED] S.r.l., [REDACTED] s.n.c. e [REDACTED] hanno adito l'intestato Tribunale per l'annullamento del silenzio – inadempimento serbato dal Comune di [REDACTED] sull'istanza/diffida del 31.3.2022 volta ad ottenere l'adempimento e l'esecuzione delle opere di urbanizzazione di cui alla convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 tra il Comune di [REDACTED] e la Soc. [REDACTED], per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di [REDACTED] sulla predetta istanza/diffida, nonché per la conseguente condanna del Comune ad assumere i provvedimenti richiesti di cui alla diffida del 31.3.2022 e, particolarmente, i provvedimenti derivanti dall'esecuzione degli obblighi contrattuali inerenti alle opere di urbanizzazioni mai completate dalla società lottizzante, con richiesta di provvedere alla nomina di un Commissario ad acta in

caso di protratto inadempimento dell'amministrazione oltre il termine assegnato, oltre al risarcimento del danno da ritardo.

In punto di fatto le ricorrenti deducono che con concessione edilizia n° A06 - 955 rilasciata dal Comune di [REDACTED] in data 14/11/2006 e succ. variante, la [REDACTED] [REDACTED] realizzava su un proprio fondo artigianale ed industriale di mq. 46.510 circa, sito nel Comune di [REDACTED] (PE), [REDACTED], un complesso edilizio polivalente per attività produttive, da trasferire in lotti frazionati.

La società costruttrice si era impegnata verso il Comune con convenzione di lottizzazione, registrata a Pescara il 18/10/2006 al n. 4041, a realizzare l'opera completa dei servizi esterni e delle opere di urbanizzazione tra cui gli spazi di sosta ed i parcheggi per mq. 2.541,00, le strade di accesso ed i marciapiedi per mq. 1.674,00, la rete fognante con relativi pozzetti, la rete acque bianche con relativi pozzetti, la rete idrica, la rete pubblica illuminazione con annessi servizi e messa a terra, i pali di pubblica illuminazione, la rete distribuzione ENEL le opere per la realizzazione di verde pubblico tra le quali fornitura di riempimento da cm. 30,00, fornitura di terreno vegetale da cm. 30,00, la fornitura di n° 37 arboree ad alto fusto 'Melia Azedarach', la fornitura di n° 8 arboree a medio fusto 'Lagerstroemia Indica', la fornitura di n° 42 essenze arbustive 'Pittosporum Tobira', la realizzazione di mq. 1.766,00 di prato a quota, la fornitura di 'giochi', oltre a quanto presente negli allegati A, B, C, D, E, F, facenti parte integrante della convenzione.

Le ricorrenti con rispettivi atti di compravendita acquistavano in proprietà o in locazione finanziaria dalla Società [REDACTED] parte degli opifici realizzati frazionati. Nei singoli e rispettivi contratti veniva specificato che i rimanenti lavori di realizzazione delle opere di urbanizzazione previste dalla Convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 sarebbero rimasti a carico della società costruttrice.

Tuttavia, nel corso degli anni, nonostante tutti gli opifici fossero stati realizzati e ceduti, le opere di urbanizzazione programmate non erano state completate.

Stante la mancata attuazione della convenzione di lottizzazione, in data 31.3.2022

le ricorrenti presentavano una diffida al Comune di ██████████ chiedendo all'Amministrazione comunale:

- 1) di verificare ed accertare la consistenza degli interventi edilizi eseguiti da parte di ██████████ nell'ambito della convenzione di lottizzazione a stipula del Notaio Dr. Erminia Amicarelli del ██████████, registrato a Pescara il ██████████ al n° 4041;
- 2) di provvedere all'esercizio dei diritti e doveri derivanti dalla Convenzione di lottizzazione sopra indicata finalizzata all'esecuzione degli obblighi contrattuali anche in via coattiva;
- 3) di provvedere, quantomeno con riferimento alle aree oggetto di cessione già avvenuta, ad eseguire le opere di urbanizzazione rimaste inattuate e/o sollevando le opportune garanzie contrattuali previste per legge.

Con l'odierno gravame le ricorrenti si dolgono del fatto che l'ente civico resistente non ha dato alcun riscontro alla suddetta richiesta.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti depositato il 12/05/2023 le ricorrenti hanno impugnato, previa domanda cautelare, la nota prot. n. 16491 del 14.3.2023 inviata dal Comune di ██████████ in data 3.5.2023 in riscontro alla diffida del 31.3.2022, con cui il Comune ha affermato che gli impegni convenzionali sarebbero stati superati dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e che il Comune si starebbe attivando per procedere agli espropri/accordi bonari.

In buona sostanza il Comune assume in detta nota che l'onere di esecuzione delle opere di urbanizzazione graverebbe sul Comune medesimo e non più sulla lottizzante ██████████, diversamente rispetto al contenuto della convenzione di lottizzazione.

Le ricorrenti lamentano inoltre di subire un danno ingiusto e legato principalmente ad un comportamento inerte e /o comunque inadempiente da parte dell'Amministrazione comunale che avrebbe dovuto eseguire opere di urbanizzazione sulle aree pubbliche cedute e, comunque, anche con riferimento alle

aree private stante l'inadempienza della società lottizzante.

Si è costituita in resistenza al ricorso introduttivo ed all'atto per motivi aggiunti la [REDACTED] S.r.l. instando per il loro rigetto in quanto inammissibile e/o improcedibile e, comunque, privo di merito di fondatezza.

Con Ordinanza collegiale n. 328/2023 pubblicata il 31/10/2023, adottata all'esito dell'udienza camerale del 27/10/2023, questo Tribunale ha rilevato, quanto al ricorso introduttivo, che lo stesso è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, avendo l'ente civico resistente superato l'iniziale inerzia mediante l'adozione della sopravvenuta nota prot. n. 16491 del 14.3.2023, comunicata il 3 maggio 2023.

Peraltro, con la medesima Ordinanza, il Collegio ha disposto approfondimenti istruttori chiedendo al Comune intimato, non costituitosi in giudizio, una dettagliata relazione sui fatti di causa che evidenziasse l'attualità degli obblighi di che trattasi, nonché il deposito di ogni documento utile ai fini della decisione, atteso che in detta nota prot. n. 16491 del 14.3.2023 il Comune aveva rilevato, tra l'altro, che gli impegni convenzionali sarebbero stati superati dal pagamento da parte della società controinteressata degli oneri di urbanizzazione. Tale circostanza determinerebbe un mutamento sostanziale del rapporto obbligatorio scaturente dalla convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 tra il Comune di [REDACTED] e la Soc. [REDACTED] [REDACTED] riguardo all'obbligo di eseguire le opere di urbanizzazione previste nella Convenzione.

In esecuzione dell'Ordinanza collegiale, il Comune di [REDACTED] ha depositato in data 06/12/2023 una relazione amministrativa a firma del Dirigente del Settore pianificazione e gestione territoriale, nella quale viene effettuata una ricostruzione cronologica degli eventi e degli atti amministrativi rilevanti.

Segnatamente, in detta relazione il Comune ha rilevato che la Società [REDACTED] [REDACTED] in luogo della realizzazione delle citate opere di urbanizzazioni, come prevista dalla convenzione di lottizzazione del 10.10.2006, ha ritenuto più congruo versare l'intera quota degli oneri di urbanizzazione (€ 188.123,28). Tale

modifica non è stata tuttavia concretizzata da apposito atto integrativo di variante della convenzione, pertanto il Comune ha regolarmente incassato i predetti oneri e mai stanziato le risorse per l'esecuzione delle opere e, ad oggi, le opere non risultano realizzate.

Nella nota è stato altresì evidenziato che *“all'attualità la somma versata non è più coerente e attualizzata con l'intervento da realizzare in sito, ragione per la quale, ad avviso degli scriventi il Comune dovrebbe in questa sede decidere se restituire la somma di €. 188.123,28 oppure stanziare la medesima somma e riprogettare l'intervento di che trattasi”*.

Conclude la nota precisando che *“allo stato attuale una transazione bonaria tra le parti è auspicabile laddove, il comune potrebbe anche restituire le somme incassate al fronte della realizzazione anche in economia e in proprio delle opere di urbanizzazioni mancate da parte del proponente che potrebbe di fatto beneficiare in tempi brevi del completamento dell'intero intervento, con relativo collaudo e ottenimento dell'agibilità dei fabbricati”*.

In prossimità dell'udienza di trattazione di merito del ricorso le parti hanno depositato memorie e repliche ex art. 73 c.p.a. riportandosi alle rispettive conclusioni e chiedendone l'integrale accoglimento.

All'udienza pubblica del 23 febbraio 2024, la causa è stata introitata per la decisione.

2. *In limine litis* va disposta, ai sensi dell'art. 117, comma 5 c.p.a., la conversione del rito speciale previsto per il silenzio dell'Amministrazione in rito ordinario atteso che nel corso del giudizio è sopravvenuta la nota prot. n. 16491 del 14.3.2023 - che è stata impugnata con atto per motivi aggiunti – mediante la quale il Comune, seppur tardivamente, ha risposto all'istanza dei ricorrenti.

3. Sempre in via preliminare, come già rilevato nell'Ordinanza collegiale n. 328/2023, va ribadito che il ricorso introduttivo è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che nelle more del giudizio, l'ente civico

resistente ha superato l'iniziale inerzia mediante l'adozione della sopravvenuta nota prot. n. 16491 del 14.3.2023, comunicata il 3 maggio 2023.

4. Tutto ciò preliminarmente chiarito, il ricorso per motivi aggiunti è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

4.1. Va anzitutto affermato che le società ricorrenti, in quanto hanno acquistato in proprietà o in leasing capannoni industriali siti nella zona industriale di [REDACTED] e precisamente lungo la via [REDACTED], sono titolari di una situazione giuridica attiva ed hanno altresì interesse ad ottenere l'esecuzione degli impegni assunti nella Convenzione di lottizzazione inerenti alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Sul punto la giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 01/03/2021, n.2423; T.A.R. Cagliari, (Sardegna) sez. II, 10/01/2017, n.13) è unanime nell'affermare che hanno titolo a pretendere che si realizzi in maniera puntuale l'assetto di interessi pubblico/privati sotteso ad una lottizzazione non soltanto le parti delle connesse convenzioni urbanistiche - in capo alle quali sorgono posizioni giuridiche di natura paritaria, qualificabili in termini di diritto soggettivo ed attratte alla giurisdizione esclusiva del G.A. ex art. 133, comma 1, lett. a, n. 2, c.p.a.- ma anche tutti coloro che, pur essendo estranei alle convenzioni in parola, risentono delle conseguenze dell'inadempimento delle obbligazioni ivi assunte e ciò in ragione della *vicinitas* della loro proprietà rispetto al comparto lottizzato. Tali ultimi soggetti, terzi rispetto alla complessiva vicenda urbanistica, sono titolari di una posizione giuridica legittimante, qualificabile in termini di interesse legittimo, alla compiuta realizzazione degli impegni assunti in lottizzazione.

In altri termini, l'ente pubblico è tenuto a tanto in forza della convenzione di lottizzazione stipulata a suo tempo con la lottizzante, nonché sulla base del "modello urbanistico" prefigurato dall'art. 28 della legge della legge 17 agosto 1942, n. 1150, per cui la pretesa in esame è a tutti gli effetti ascrivibile ad un "rapporto di diritto pubblico" (cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 10 settembre 2013, n. 602). La posizione del Comune nei confronti dei terzi si traduce quindi nel dovere

di provvedere all'esercizio dei diritti e poteri derivanti dalla convenzione urbanistica finalizzati all'adempimento degli obblighi contrattuali.

L'urbanizzazione delle zone edificabili è un preciso obbligo dell'Autorità pubblica, che solo convenzionalmente è assunto dal lottizzante, a ciò abilitato dalla legge che lo consente, alle precise condizioni cui è subordinata l'approvazione del piano di lottizzazione (cfr. TAR Abruzzo Pescara 22.11.2018, n. 346).

4.2. Va inoltre disattesa l'eccezione di prescrizione sollevata dalla parte controinteressata, atteso che gli obblighi di natura pubblica recati da una convenzione di lottizzazione quali cessioni o realizzazione di opere di urbanizzazione devono essere ritenuti imprescrittibili (cfr. Cons. St., sez. IV, 26 agosto 2014).

4.3. Nella nota prot. n. 16491 del 14.3.2023, comunicata il 3 maggio 2023, il Comune di [REDACTED] ha espressamente dichiarato che *"agli atti del Comune risulta che gli impegni convenzionali [REDACTED] Comune sono stati superati dal pagamento degli oneri di urbanizzazione"*.

Ciò comporta che la controinteressata [REDACTED] deve ritenersi estranea ad ogni pretesa come avanzata dai ricorrenti ed esente da qualsiasi profilo di responsabilità in ordine alla mancata attuazione della Convenzione, avendo detta società regolato i propri rapporti con l'ente civico mediante il pagamento degli oneri di urbanizzazione, liberandosi in tal modo da ogni impegno.

Ne deriva pertanto che sussiste l'obbligo del solo Comune di [REDACTED] a provvedere all'esecuzione delle opere di urbanizzazione mancanti, come previste dalla Convenzione, atteso che l'ente civico ha acquisito le aree oggetto delle opere di urbanizzazione, incassandone gli oneri, senza realizzare le stesse, come esplicitamente ammesso nella relazione amministrativa depositata in data 06/12/2023.

4.4. In definitiva, va accertato l'obbligo del Comune resistente di eseguire le opere di urbanizzazione previste nella convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 tra il

Comune di [REDACTED] e la Soc. [REDACTED] registrata a Pescara in data 18.10.2022 al n. 4041, con conseguente condanna all'esecuzione delle opere di urbanizzazione ivi previste.

L'accoglimento della domanda di condanna in forma specifica dell'ente pubblico alla realizzazione delle opere di urbanizzazione ha efficacia pienamente satisfattiva della pretesa delle ricorrenti e comporta la reiezione della contestuale domanda risarcitoria per equivalente come formulata nel ricorso per motivi aggiunti.

5. Da ultimo, le specifiche circostanze inerenti alla peculiarità del caso di specie costituiscono elementi che militano per l'applicazione dell'art. 92 c.p.c., come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a. e depongono per la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e su quello per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così statuisce:

1. dichiara il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;
2. accoglie il ricorso per motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, accerta l'obbligo del Comune resistente di eseguire le opere di urbanizzazione previste nella convenzione di lottizzazione del 10.10.2006 tra il Comune di [REDACTED] e la Soc. [REDACTED] registrata a Pescara in data 18.10.2022 al n. 4041, con conseguente condanna all'esecuzione delle opere di urbanizzazione ivi previste;
3. compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Massimiliano Balloriani, Consigliere

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE
Paolo Passoni

IL SEGRETARIO