Pubblicato il 12/05/2022

N. 03746/2022REG.PROV.COLL.
N. 08825/2021 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 8825 del 2021, proposto dal Comune di Tivoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Biamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la società Immobiliare Villa Adriana s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Raffaella Sturdà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della società Immobiliare Villa D'Este s.r.l. e del Consorzio il Giglio, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (Sezione Seconda), n. 3248 del 17 marzo 2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Immobiliare Villa Adriana s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2022 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge all'esame di questo Consiglio di Stato l'appello proposto dal Comune di Tivoli avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, n. 3248 del 17 marzo 2021 che ha accolto il ricorso proposto dalla società Immobiliare Villa Adriana s.r.l..

2. In primo grado, la società ha impugnato l'ordinanza ingiunzione prot. n.29599/2020 del 17/06/2020 del Comune di Tivoli, domandandone l'annullamento.

2.1. Con il provvedimento gravato, l'amministrazione comunale ha ingiunto il pagamento della somma di euro 284.529,87, quale parte non ancora pagata di un proprio credito, per gli oneri di urbanizzazione per le opere di urbanizzazione secondaria da realizzarsi in attuazione di una convenzione di lottizzazione intercorsa con la società.

2.2. L'obbligo del pagamento della somma in questione discenderebbe, secondo la prospettazione del Comune, dall'art. 9

della convenzione di lottizzazione stipulata l'1 luglio 2004.

3. Avverso l'ingiunzione ha proposto ricorso la società.

3.1. Con il primo motivo di ricorso, la società ha dedotto di essere priva di "legittimazione passiva", poiché avrebbe già pagato quanto di propria pertinenza, e, inoltre, avrebbe trasferito la proprietà dei lotti a terzi.

3.2. Con il secondo motivo di ricorso, si è eccepito il decorso della prescrizione decennale del credito, considerato che l'obbligazione sarebbe sorta nel luglio del 2004, con la stipula della convenzione, e sarebbe stata da questa data immediatamente esigibile, con correlato decorso del relativo termine di prescrizione, mentre l'ingiunzione risalirebbe al 2020, essendo, dunque, tardiva.

3.3. Con il terzo motivo di ricorso, si è poi dedotta la violazione degli artt. 24 e 97 Cost.; dell'art. 1193 c.c.; dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, nonché il difetto di istruttoria e il travisamento dei fatti, poiché l'amministrazione avrebbe errato nel conteggio del dovuto, e avrebbe comunque omesso di imputare i pagamenti dei condebitori (come si è visto, disposti a titolo di "conguaglio") alla "obbligazione principale" recata dall'art. 9, n. 2 della convenzione.

3.4. Si è costituito in giudizio il Comune di Tivoli, resistendo al ricorso e domandandone il rigetto.

4. Con la sentenza n. 3248/2021, il T.a.r. ha accolto il ricorso e ha compensato le spese di lite tra le parti.

4.1. Segnatamente, il T.a.r.:

a) ha respinto il primo motivo di ricorso, in quanto l'obbligazione pecuniaria, nascente dalla convenzione stipulata nel luglio del

2004, presenta carattere solidale, ai sensi dell'art. 1294 c.c.;

b) ha respinto il terzo motivo di ricorso (esaminato prima del secondo), rilevando l'insussistenza dell'errore di calcolo lamentato dalla società, in quanto "*L'importo oggetto dell'ingiunzione è il frutto di una piana operazione matematica…*";

c) ha accolto il secondo motivo di ricorso, basato sull'avvenuta prescrizione delle somme pretese, in quanto il *dies a quo* del relativo termine andrebbe individuato nel momento della stipulazione della convenzione, in ragione di una serie di elementi che comproverebbero la volontà negoziale di ancorare a tale momento l'esigibilità delle somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione, e l'assenza di atti interruttivi della prescrizione.

5. Il Comune di Tivoli ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado.

5.1. Con un unico motivo di impugnazione, l'ente ha gravato la motivazione della sentenza, ritenendola errata in fatto e in diritto, in quanto avrebbe ancorato la prescrizione ad un termine iniziale differente da quello individuato in materia di convenzioni di lottizzazione dalla giurisprudenza amministrativa e perché avrebbe ravvisato una disciplina dell'esigibilità degli oneri di urbanizzazione insussistente nell'ambito della convenzione di lottizzazione.

6. Si è costituita in giudizio la società appellata, la quale ha resistito all'appello e ha riproposto il primo e il terzo motivo di ricorso di primo grado respinti dal T.a.r..

7. Le parti hanno depositato nel corso del processo ulteriori scritti difensivi, anche in replica.

8. All'udienza del 21 aprile 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. La Sezione richiama, anche ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) c.p.a. e con valore di precedente giurisprudenziale conforme, le recenti sentenze Sez. II, 1 dicembre 2021 n. 8006 e Sez. II, 20 aprile 2020, n. 2532.

9.1. Quanto alla prima, essa afferma che "*Per la consolidata giurisprudenza, la scadenza del termine per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste in una convenzione urbanistica non fa venire meno la relativa obbligazione, mentre proprio da tale momento, inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione decennale, ai sensi dell'art. 2946 del codice civile. (Cons. Stato Sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3127; n. 3126; Sez. IV, 16 luglio 2021, n. 5358).*

Infatti, la scadenza della convenzione di lottizzazione riguarda l'efficacia del regime urbanistico introdotto dalla convenzione e non anche gli effetti obbligatori che la stessa convenzione va a produrre tra le parti, con la conseguenza che le parti possono anche oltre il termine di scadenza esigere l'adempimento degli obblighi che la controparte si è assunta con la convenzione stessa, quali la corresponsione di somme a titolo di oneri o la realizzazione di opere di urbanizzazione. (Cons. Stato, sez. II, 4 maggio 2020, n. 2843; cfr. Sezione IV 26 agosto 2014, n. 4278)".

9.1.1. Quanto alla seconda, essa afferma che "*Per consolidata giurisprudenza, la scadenza del termine per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste in una convenzione urbanistica non fa venire meno la relativa*

obbligazione, mentre proprio da tale momento, in base all'art. 2935 c.c., per cui "la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere", inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione decennale, ai sensi dell'art. 2946 del codice civile (Cons. Stato Sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3127; n. 3126). Il Comune, una volta consumato il termine di validità della convenzione, ha dunque dieci anni di tempo per poter azionare i diritti ivi previsti (Cons. Stato Sez. IV, 15 ottobre 2019, n. 7008).

[...]

Ritiene, dunque, il Collegio di potere richiamare altresì l'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui gli atti con i quali la Pubblica amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione costituiscono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune per il rilascio del permesso di costruire, nell'ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta al termine di prescrizione decennale; nel corso del rapporto concessorio, dunque, la Amministrazione può rideterminare, sia a favore che a sfavore del privato, l'importo del contributo di concessione, in principio erroneamente liquidato, richiedendone o rimborsandone a questi la differenza nell'ordinario termine di prescrizione decennale, ai sensi dell'art. 2946 c.c., decorrente dal rilascio del titolo edilizio (cfr. C.G.A. 3 febbraio 2020, n. 89; Cons. Stato Sez. II, 18 novembre 2019, n. 7854; Sez. IV, 17 settembre 2019, n. 6198; Ad. Plen. 30 agosto 2018, n. 12).

Nel caso di specie, dunque, il Comune ha richiesto il pagamento di somme, quali oneri di urbanizzazione (ritenuti)

illegittimamente scomputati per la mancata completa realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria solo il 4 agosto 2010, quando era decorso il termine di prescrizione decennale dalla scadenza della convenzione e dalla conclusione dei lavori".

9.2. In base ai richiamati precedenti (e a quelli citati in essi), il *dies a quo* del decorso del termine di prescrizione dei crediti nascenti da una convenzione di lottizzazione viene individuato nella scadenza del termine di esecuzione della convenzione di lottizzazione.

9.3. Il Collegio rileva altresì che, contrariamente a quanto argomentato dal T.a.r., nell'ambito della convenzione di lottizzazione non vi è alcuna pattuizione che induca a ritenere che le parti abbiano voluto derogare alla regola generale suesposta né vi è alcun elemento testuale che possa portare a configurare la sussistenza di un dubbio interpretativo tale richiedere un'interpretazione ermeneutica in base ai canoni codicistici degli artt. 1362 e ss.

9.3.1. In particolare, l'art. 9, comma 1, della convenzione si limita a stabilire che "*I comparenti, presenti e come rappresentati, in ordine alle opere di urbanizzazione secondaria, si obbligano, per sé ed aventi causa a qualsiasi titolo, a corrispondere al Comune, il relativo importo come determinato dal comma successivo*".

9.3.2. Parimenti, nell'art. 9, comma 3, della convenzione, che pure viene preso in considerazione dal T.a.r., si stabilisce soltanto che: "*La quota di contributo di cui al presente articolo è soggetta a conguaglio da determinarsi in base alle tabelle parametriche*

aggiornate a norma di legge e vigenti al momento del rilascio delle singole concessioni edilizie".

9.4. Con riferimento alla convenzione intercorsa fra le parti varrà, quindi, il principio compendiato dal brocardo *in claris non fit interpretatio*.

9.5. In ragione di quanto fin qui, esposto il credito del Comune non può dirsi prescritto e, pertanto, l'appello va accolto. Infatti, la convenzione è stata stipulata in data 1 luglio 2004, sicché il termine finale di esecuzione della convenzione veniva a scadere in data 1 luglio 2014 e, correlativamente, il termine di prescrizione dei crediti da essa nascenti sarebbe spirato soltanto in data 1 luglio 2024.

10. Relativamente alla "riproposizione" del primo e del terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, si tratta di censure esaminate e respinte dal T.a.r. sicché un loro scrutinio, innanzi a questo Consiglio, sarebbe stato possibile soltanto con la proposizione dell'appello incidentale.

10.1. La riproposizione di queste doglianze va, dunque, dichiarata inammissibile.

11. In conclusione, l'appello va accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, va respinto il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

12. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 8825/2021, lo

accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna la società Immobiliare Villa Adriana s.r.l. alla rifusione, in favore del Comune di Tivoli, delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Michele Conforti	**Luca Lamberti**

IL SEGRETARIO