

Consiglio di Stato sez. V - 26/11/2013, n. 5603

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6863 del 2002, proposto da:
I.S.I. Sas, rappresentata e difesa dagli avv. Aldo Seminaroti,
Augusto Baldassari, con domicilio eletto presso Aldo Seminaroti in
Roma, viale Parioli, 87;

contro

Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole, rappresentato e difeso
dall'avv. Giovanni Lauricella, con domicilio eletto presso Maria
Teresa Barbantini in Roma, viale Giulio Cesare, 14;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. EMILIAROMAGNA - BOLOGNA: SEZIONE I n.
00556/2001, resa tra le parti, concernente ingiunzione pagamento per
donazione terreno destinato ad edilizia economica

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2013 il Cons.
Antonio Bianchi e uditi per le parti gli avvocati Seminaroti e
Lauricella;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società I.S.I. acquistava nel Comune di Castrocaro Terme un appezzamento di terreno classificato edificabile dall'allora vigente P.R.G.

A fronte del rilascio della concessione edilizia per la realizzazione su detto terreno di un complesso residenziale e servizi, il legale rappresentante della società stipulava con il Comune un atto unilaterale d'obbligo, approvato con delibera di C.C. n. 114/1978, con cui s'impegnava, tra l'altro, ad eseguire le opere di urbanizzazione primaria ed a:

cedere gratuitamente al Comune un terreno con casa sovrastante da destinare a edilizia economica e popolare;

versare quale contributo una tantum la somma di lire 10.000.000 per le spese che l'Amministrazione avrebbe dovuto sostenere per il potenziamento dei servizi generali in conseguenza dell'edificazione.

In data 17.05.1979 seguivano la donazione dell'area ed il contestuale rilascio della concessione ad edificare il relativo complesso residenziale nella restante parte della proprietà.

Con ingiunzione del 04.12.1979, resa esecutiva dal Pretore di Forlì, il sindaco di Castrocaro intimava alla società il versamento della somma di lire 10.000.000, in adempimento del sopra richiamato atto d'obbligo.

Avverso detta ingiunzione la società formulava rituale opposizione, lamentando l'invalidità dell'atto unilaterale d'obbligo con specifico riguardo alla clausola con cui la stessa si era obbligata a cedere gratuitamente una cospicua parte del terreno di proprietà, nonché a pagare la somma di lire 10.000.000.

A fondamento dell'opposizione, assumeva sostanzialmente di essere stata costretta a sottoscrivere l'atto d'impegno sotto la minaccia di un male ingiusto e notevole, rappresentato dal paventato esproprio dell'intero compendio immobiliare.

Detto processo veniva quindi sospeso, in attesa della definizione del procedimento penale che la società aveva medio tempore attivato nei confronti del sindaco, dell'assessore e del dirigente all'urbanistica.

Definito il procedimento penale da parte della Corte di Appello di Bologna con l'assoluzione degli imputati, il Tribunale di Forlì riassumeva il giudizio e decideva l'opposizione dichiarando il difetto di giurisdizione del G.O.

Ritenendo la decisione errata, la società proponeva regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c, che la Corte di Cassazione decideva con sentenza SS.UU. 14.06.1995 n. 6687, dichiarando la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo.

Peraltro, nelle more di tale decisione, con ordinanza n. 466 del 15.01.1994, il sindaco di Castrocaro ingiungeva nuovamente alla società il pagamento della somma di lire 10.000.000, maggiorata degli interessi.

Avverso tale provvedimento I.S.I proponeva quindi ricorso al Tar EmiliaRomagna, chiedendone l'annullamento.

Deduceva, in tale sede, che il consenso alla stipula dell'impegno contrattuale relativo alla cessione gratuita del terreno ed al pagamento una tantum della somma di lire 10.000.000 le

era stato estorto mediante "violenza morale", consistente nella minaccia di esproprio dell'intero compendio immobiliare.

Posto che la società si era già impegnata a realizzare in proprio tutte le opere di urbanizzazione primaria, infatti, gli ulteriori impegni assunti non trovavano giustificazione alcuna negli obblighi contributivi di cui alla Legge n. 10/1977, né era ravvisabile alcun intento di liberalità che avrebbe potuto giustificare la donazione, essendo i rapporti con il Comune da tempo deteriorati.

Pertanto, l'atto d'impegno sottoscritto doveva considerarsi invalido siccome privo di causa, con conseguente inesigibilità delle relative obbligazioni assunte.

Deduceva poi la società l'incompetenza del sindaco ad emanare l'impugnata ingiunzione, spettando il relativo potere all'esattore comunale.

Con sentenza n.556/2001, il Tar adito ha respinto il ricorso osservando che l'atto d'obbligo era stato concluso senza vizi del consenso prestato dal legale rappresentante della società, così come accertato nella sentenza della Corte di Appello di Bologna, e che il provvedimento impugnato costituiva solo il presupposto per l'attivazione della procedura di riscossione coattiva, quest'ultima di competenza del relativo ufficio.

Avverso tale pronuncia I.S.I. ha quindi interposto l'odierno appello, chiedendone la riforma limitatamente al solo capo con cui è stata respinta la censura di invalidità dell'atto d'obbligo per mancanza di causa, atteso che a suo dire la decisione si sarebbe basata esclusivamente sulle risultanze del processo penale.

Adducendo poi l'emersione di ulteriori e nuovi elementi, l'appellante chiede altresì nell'odierna sede l'accertamento della nullità dell'atto di donazione sotto ulteriore profilo, rilevando che tra i testimoni presenti al rogito notarile ve ne sarebbe stato uno che risultava "interessato all'atto" in violazione degli artt. 48 e 50 della L. 89/1913 (Legge sul notariato), essendo il legale rappresentante della società che ha poi acquisito il terreno edificabile dalla ISI.

Si è costituito in giudizio il Comune di Castrocaro Terme, chiedendo il rigetto nel merito del gravame.

Alla pubblica udienza del 4 giugno 2013 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di appello ISI deduce l'erroneità della gravata sentenza, laddove non ha dichiarato la nullità delle obbligazioni dalla stessa assunte con l'atto d'obbligo, omettendo la valutazione delle varie emergenze non unicamente riconducibili agli esiti del processo penale.

Sostiene, al riguardo, che i fatti che hanno condotto il giudice penale ad assolvere gli imputati dal delitto di concussione dovevano essere diversamente ed autonomamente apprezzati dal giudice amministrativo., atteso che la "costrizione" cui era stata sottoposta, anche se non integrante fattispecie di reato, avrebbe assunto sicura rilevanza ai fini dell'accertamento della asserita invalidità degli obblighi contrattuali assunti.

2. La doglianza non può essere condivisa.

2.1. Ed invero, sotto un primo profilo, osserva il Collegio come il richiamato giudizio penale risulti analiticamente istruito e come le relative conclusioni si fondino su una attenta ed esaustiva ricostruzione dei fatti e delle prove in esso acquisiti.

Ricostruzione che, oltre ad escludere la rilevanza penale delle condotte ascritte agli imputati (come accertato nella competente sede penale), evidenzia altresì, per i fini che rilevano in questa sede, la oggettiva assenza della asserita "costrizione" a cui la società appellante sarebbe stata sottoposta nell'assumere gli impegni per cui è causa.

Correttamente quindi il primo giudice, nell'esercizio del suo autonomo potere valutativo, ha ritenuto di disattendere la censura di nullità dell'atto d'obbligo, proprio rifacendosi espressamente (e semplicemente attesa la loro esaustività) alle circostanze fattuali accertate in sede penale, che oggettivamente deponevano in tal senso.

Del resto, sotto un secondo profilo, va osservato come l'assunzione nell'ambito di una lottizzazione di obbligazioni ulteriori rispetto a quelle espressamente previste dalla legge, non possa di per sé essere esclusa e tantomeno automaticamente ricondotta a fenomeni estorsivi o comunque di "costrizione".

Per un verso, infatti, non esiste nell'ordinamento una norma generale che impedisca, in sede di convenzione urbanistica, la libera erogazione di ulteriori contribuzioni rispetto a quelle fissate dalla legge che, quindi, costituiscono semplicemente il minimo legale.

Per altro verso, poi, gli impegni assunti in sede convenzionale non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l'equilibrio del sinallagma contrattuale e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni stessi.

In altri termini, la causa della convenzione urbanistica e cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni

assunti,ma con riguardo alla oggettiva funzione economicosociale del negozio,in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato che della pubblica amministrazione.

E,nella specie,osserva il Collegio come l'utilità che l'appellante ha ricevuto dall'operazione riguardata nel suo complesso (anche attraverso la cessione onerosa a terzi del diritto di costruire il complesso immobiliare concessionato dall'amministrazione), ben giustifichi gli impegni assunti dalla società in sede convenzionale che,pertanto,non sono di certo meritevoli di annullamento.

La censura dedotta,quindi, non merita condivisione.

3. Con il secondo motivo di appello, adducendo l'emersione di ulteriori e nuovi elementi, ISI lamenta poi la nullità dell'atto di donazione, in quanto asseritamente stipulato in violazione degli artt. 48 e 50 della L. 89/1913.

3.1. La doglianza è inammissibile,siccome proposta per la prima volta nell'odierna sede di appello.

Con tale mezzo, invero, l'appellante non formula censure alla luce di nuovi elementi (che neppure vengono indicati), bensì contesta asserite violazioni di legge che avrebbero dovuto essere sollevate già nel giudizio di primo grado.

Il rilievo,quindi,va disatteso in quanto tardivamente dedotto.

4. Conclusivamente l'appello si appalesa infondato e, come tale,da respingere.

5.Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto,lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente FF

Manfredo Atzeni, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 26 NOV. 2013