



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 la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 464 del 2018, proposto da  
- Nife S.r.l. e Persea S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentate e difese dall'Avv. Carlo Braga e domiciliate ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

***contro***

- il Comune di Castiraga Vidardo, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Claudio Linzola ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Via Hoepli n. 3;

***nei confronti***

- Generali Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;  
- Zurich Insurance Company Ltd, in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

***per l'accertamento***

- della mora e dell'inadempimento del Comune di Castiraga Vidardo rispetto ai diritti ed agli obblighi sanciti dalle convenzioni urbanistiche finalizzate all'attuazione di un Programma Integrato di Intervento, stipulate con le ricorrenti in data 27 aprile 2005, 20 dicembre 2006 e 9 maggio 2008;
- per la pronuncia ex art. 2932 cod. civ. di sentenza che tenga luogo del contratto definitivo per la cessione delle opere di urbanizzazione primaria già realizzate dalle ricorrenti ovvero, in subordine, per l'accertamento dell'obbligo del Comune di Castiraga Vidardo di acquisire la proprietà di dette opere di urbanizzazione e delle relative aree;
- per la risoluzione delle convenzioni di attuazione del P.I.I. stipulate dalle parti in data 27 aprile 2005, 20 dicembre 2006 e 9 maggio 2008;
- per la condanna del Comune di Castiraga Vidardo a risarcire i danni procurati con la propria mora e con i propri inadempimenti alle convenzioni di attuazione del P.I.I. in precedenza richiamate;
- e, in via subordinata alla risoluzione, per la riduzione ad equità delle obbligazioni previste a carico delle ricorrenti dalle richiamate convenzioni di attuazione del P.I.I.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e il ricorso incidentale proposti dal Comune di Castiraga Vidardo;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 20 dicembre 2019, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 29 gennaio 2018 e depositato il 21 febbraio successivo, le società ricorrenti hanno chiesto (i) l'accertamento della mora e dell'inadempimento del Comune di Castiraga Vidardo rispetto ai diritti ed agli obblighi sanciti dalle convenzioni urbanistiche finalizzate all'attuazione di un Programma Integrato di Intervento, stipulate in data 27 aprile 2005, 20 dicembre 2006 e 9 maggio 2008, (ii) la conseguente pronuncia, ex art. 2932 cod. civ., di una sentenza che tenga luogo del contratto definitivo per la cessione delle opere di urbanizzazione primaria già realizzate da esse ricorrenti ovvero, in subordine, l'accertamento dell'obbligo del Comune di acquisire la proprietà di dette opere di urbanizzazione e delle relative aree, (iii) la risoluzione delle convenzioni di attuazione del P.I.I. stipulate dalle parti in data 27 aprile 2005, 20 dicembre 2006 e 9 maggio 2008 e (iv) la condanna del Comune di Castiraga Vidardo a risarcire i danni procurati alle predette ricorrenti.

Con deliberazione consiliare n. 49 del 30 dicembre 2004, il Comune di Castiraga Vidardo ha approvato un Programma Integrato di Intervento finalizzato alla costruzione, sulle aree di proprietà delle ricorrenti, di edifici aventi una volumetria di 80.000,00 mc, accompagnata dalla realizzazione e cessione al Comune delle correlative opere di urbanizzazione primaria (entro dieci anni), nonché dalla realizzazione di un edificio da destinare a scuola materna con micronido (entro 4 anni), di una sala civica con annessa piazza (entro 6 anni) e di minialloggi per anziani (entro 8 anni); la convenzione per l'attuazione del P.P.I. è stata stipulata il 27 aprile 2005. Con deliberazione consiliare del 28 settembre 2006, è stata approvata una variante al P.I.I., prevedendosi un aumento della volumetria edificabile e alcune modifiche ai progetti per la realizzazione degli altri interventi; la relativa convenzione è stata stipulata il 20 dicembre 2006. Con deliberazione consiliare n. 13 del 21 aprile 2008, è stata approvata una seconda variante al P.I.I. che, oltre ad aumentare a 96.800,00 mc l'edificabilità, ha affidato ai soggetti attuatori l'esecuzione di opere

viarie, piazze e parcheggi a servizio pressoché dell'intero abitato, per il complessivo ammontare di € 970.040,07; la correlata convenzione è stata stipulata il 9 maggio 2008. A garanzia della corretta esecuzione degli obblighi convenzionali assunti dalle parti private, sono state rilasciate al Comune quattro distinte fideiussioni. Le ricorrenti hanno completato le opere di urbanizzazione primaria del comparto, mentre hanno realizzato edifici soltanto per una parte minoritaria della volumetria complessivamente prevista dal P.I.I.; anche gli edifici da destinare a scuola materna e micronido sono stati completati e consegnati, mentre la nuova piazza e le altre opere sono state realizzate soltanto parzialmente, in quanto il Comune non avrebbe messo a disposizione delle ricorrenti le aree per il completamento delle predette opere (si tratta di fabbricati occupati da terzi). Dopo la proroga dell'efficacia del P.I.I. ai sensi dell'art. 30, comma 3 bis, del decreto legge n. 69 del 2013, il Comune non avrebbe proceduto alla messa a disposizione delle aree in cui devono essere realizzate le opere in precedenza indicate. In data 29 novembre 2017, il Comune ha proceduto ad escutere le fideiussioni, senza prima procedere ad acquisire al proprio patrimonio le opere realizzate e collaudate e consegnare le restanti aree di sua proprietà sulle quali proseguire l'attuazione del P.I.I. Assumendo l'illegittimità del complessivo comportamento comunale, le ricorrenti hanno proposto ricorso con cui hanno chiesto l'accertamento della mora e dell'inadempimento del Comune di Castiraga Vidardo rispetto ai diritti ed agli obblighi sanciti dalle convenzioni urbanistiche, con tutte le conseguenti pronunce, meglio descritte in precedenza.

Premessa la sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla controversia, è stata contestata la mora accipiendi del Comune di Castiraga Vidardo rispetto all'avvenuta costruzione, da parte delle ricorrenti, della sala civica con annessa piazza, dei minialloggi per anziani e della nuova residenza comunale, nonché relativamente alla consegna delle opere di urbanizzazione primaria e, quindi, è stato chiesto l'accertamento, anche ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., dell'obbligo del

Comune di Castiraga Vidardo di acquistare la proprietà di dette opere di urbanizzazione primaria e delle relative aree.

Poi è stata chiesta la risoluzione delle convenzioni, in ragione del grave inadempimento del Comune di Castiraga Vidardo, ai sensi degli artt. 1175 e 1375 cod. civ. e dei principi di correttezza e buona fede ivi sanciti.

È stata altresì chiesta la condanna del Comune al risarcimento dei danni.

Infine, è stata domandata la risoluzione, per eccessiva onerosità sopravvenuta, delle convenzioni attuative del P.I.I., datate 27 aprile 2005, 20 dicembre 2006 e 9 maggio 2008, ai sensi dell'art. 1467 cod. civ., ovvero di riduzione delle prestazioni ex art. 1468 cod. civ.

Le ricorrenti hanno chiesto altresì l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio, finalizzata alla quantificazione di alcune poste aventi rilevanza ai fini risarcitori.

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

Con coevo ricorso incidentale, contenente una domanda riconvenzionale, il Comune ha contestato la ricostruzione fornita dalle ricorrenti ed ha chiesto l'accertamento e la dichiarazione, con conseguente condanna ad un facere, della permanenza in capo alle Società Nife s.r.l. e Persea s.r.l. dell'obbligo giuridico, discendente dalle convenzioni datate 27 aprile 2005 (art. 6, pagg. 9/10), 20 dicembre 2006 (art. 5, pagg. 5/6) e 9 maggio 2008 (art. 5, pagg. 4/5), di realizzare (i) la nuova sala civica con piazza annessa, (ii) i minialloggi per anziani, (iii) il nuovo municipio comunale al rustico e (iv) le opere di cui all'elenco contenuto nell'art. 5 della convenzione datata 9 maggio 2008, non ancora realizzate.

Per completezza va aggiunto che, in data 29 novembre 2017, il Comune, sul presupposto della mancata realizzazione, nei tempi dovuti, delle opere previste nelle convenzioni, ha escusso le fideiussioni presentate dalle ricorrenti, per la complessiva somma di € 1.467.144,64; in seguito a ciò è stata avviata una causa presso il Tribunale

civile di Lodi che, con ordinanza collegiale del 24 maggio 2018, ha accolto la richiesta delle ricorrenti, in ragione della non imputabilità dell'inadempimento a queste ultime, stante la mancata consegna, da parte del Comune, delle aree ove avrebbero dovuto essere realizzate le opere previste nelle convenzioni (all. 40 al 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; in particolare, la difesa del Comune ha segnalato l'avvenuto pignoramento di tutte le aree di proprietà delle ricorrenti che formano oggetto del piano integrato di intervento e delle relative convenzioni, con la conseguente impossibilità di pronunciare sentenza costitutiva ex art. 2932 cd. civ.

Alla pubblica udienza del 20 dicembre 2019, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la controversia è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va premesso che la controversia, riguardante le pretese scaturenti da convenzioni accessive ad un Piano integrato di intervento, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, e lett. f), cod. proc. amm. perché si tratta 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; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 8 gennaio 2019, n. 36; 31 gennaio 2018, n. 269).

2. Sempre in via preliminare, va esaminata la richiesta, formulata dalle ricorrenti nel ricorso introduttivo, di espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio, al fine di stimare il valore delle opere realizzate, dei costi sostenuti e delle perdite subite.

2.1. La richiesta non può essere accolta.

La consulenza tecnica d'ufficio non può sopperire alle carenze probatorie riferibili alle parti del processo, soprattutto in sede di domande risarcitorie, ma ha l'esclusiva finalità di chiarire eventuali dubbi discendenti da elementi ritualmente introdotti in giudizio e non del tutto incontrovertibili nella loro portata.

Nel caso di specie, esaminando gli atti processuali, non si ritiene necessaria alcuna ulteriore attività istruttoria, stante la piena intellegibilità da parte del Collegio della documentazione versata in giudizio dalle parti.

2.2. Pertanto, la richiesta deve essere respinta.

3. Passando al merito del ricorso, lo stesso è parzialmente fondato, secondo quanto di seguito specificato; la domanda riconvenzionale proposta dal Comune, da trattare contestualmente al ricorso introduttivo, è infondata.

4. Va premesso che la controversia attiene all'attuazione di un Piano integrato di intervento attraverso il quale, oltre alla realizzazione di interventi edificatori di interesse esclusivo delle parti private attuatrici, è stata prevista la realizzazione, sempre a carico delle predette società private, di opere di urbanizzazione primaria e di altre opere di interesse per il Comune (scuola materna con micronido, sala civica con annessa piazza, minialloggi per anziani, ecc.).

4.1. Le ricorrenti con una prima domanda hanno chiesto di dichiarare l'inadempimento del Comune – qualificato come “mora” accipiendi – con riguardo alla mancata consegna in loro favore delle aree sulle quali avrebbero dovuto costruire, in attuazione del P.I.I., la nuova piazza, la sala civica e la nuova sede comunale, nonché l'inadempimento – sempre qualificato come “mora” – correlato al rifiuto del Comune di acquisire la proprietà delle opere di urbanizzazione primaria già realizzate e pure consegnate, cui va aggiunto l'ulteriore rifiuto di cessione delle residue aree a standard urbanistico contemplate dal P.I.I.; quindi le ricorrenti hanno chiesto di pronunciare una sentenza costitutiva ex art. 2932 cod. civ., con cui si disponga il trasferimento della proprietà delle opere di urbanizzazione primaria in

capo al Comune e delle relative aree di pertinenza. Tuttavia, a giudizio della difesa comunale, tale tipologia di sentenza non potrebbe essere adottata in ragione dell'intervenuto pignoramento delle aree interessate.

4.2. Quanto alla contestata mancata consegna alle ricorrenti da parte del Comune delle aree su cui realizzare una quota degli standard – tenuto conto anche dell'avvenuta proroga della validità delle convenzioni (all. 9 del Comune; secondo le ricorrenti valide fino all'8 maggio 2018: all. 19 del Comune) – va evidenziato che il Comune già a partire dal mese di luglio 2015 (all. 15, 16 e 17 del Comune) aveva comunicato la propria disponibilità a consegnare le aree interessate, mentre è stato il rappresentante delle ricorrenti a dichiarare di voler rinunciare all'esecuzione delle opere, sebbene imputandone la responsabilità al medesimo Comune (all. 17 del Comune).

Pertanto, oltre all'assenza di un atto attraverso il quale le ricorrenti hanno messo in mora il Comune in relazione alla mancata consegna delle aree, risulta per tabulas che, a fronte delle sollecitazioni comunali a prendere in carico le citate aree, le ricorrenti non soltanto hanno rifiutato di farlo, ma hanno altresì ritenuto di “aver concluso le proprie obbligazioni” complessivamente intese (all. 17 del Comune).

Ne discende che nessuna responsabilità (*rectius*, “mora”) sul punto può essere addebitata al Comune, il quale più che sollecitare le parti private a prendere in consegna le aree non avrebbe potuto fare.

4.3. L'inadempimento del Comune deve essere invece rinvenuto nell'omessa acquisizione delle aree su cui sono state realizzate le opere di urbanizzazione primaria, visto che le stesse, oltre ad essere state completate già nel 2011, erano state di fatto già messe a disposizione – oltre che prese in carico – dell'Amministrazione a partire dallo stesso periodo (all. 12 al ricorso). In tal senso assume rilievo anche la circostanza che, in data 30 aprile 2015, sul presupposto dell'avvenuta realizzazione del 25% delle tre piazze (denominate R1, R2 e R3), le società hanno chiesto al



Comune la riduzione proporzionale delle garanzie prestate, ottenendola in data 25 giugno 2015 (all. 11 e 12 del Comune).

Inoltre, anche dopo l'avvenuto collaudo delle opere (all. 23 ricorso), nessuna attività finalizzata all'acquisizione delle stesse è stata compiuta dal Comune, pur essendo quest'ultimo pienamente consapevole della sussistenza di tutti i presupposti per conseguire la piena disponibilità anche da un punto di vista giuridico. Del resto, specularmente a quanto accaduto in relazione alla consegna delle aree alle ricorrenti per la realizzazione di una parte degli standard, il Comune avrebbe dovuto dar corso all'adempimento delle proprie obbligazioni senza frapporre alcun ostacolo o attendere una formale richiesta delle ricorrenti; in tal senso appare non irrilevante che la nomina del collaudatore – spettante al Comune e da effettuarsi non oltre sei (oppure tre) mesi dalla data di ultimazione dei lavori, ai sensi dell'art. 9 della prima convenzione e dell'art. 8 delle due successive (all. 1, 2 e 9 al ricorso) – è avvenuta soltanto in data 20 luglio 2015, ossia molto tempo dopo il completamento delle opere (all. 22 del Comune).

Risulta quindi evidente che il Comune è venuto meno ad un impegno convenzionalmente assunto che non può ritenersi di scarsa importanza, vista la natura di opere di urbanizzazione primaria di quanto si sarebbe dovuto tempestivamente acquisire al patrimonio pubblico (il cui dovere permane tuttora).

4.4. Avuto riguardo ai reciproci inadempimenti delle parti relativamente agli obblighi contenuti nelle convenzioni del 27 aprile 2005, 20 dicembre 2006 e 9 maggio 2008 – nessuno dei quali di scarsa importanza (secondo la giurisprudenza rilevano tal fine l'esistenza di un inadempimento, la sua gravità e la sua incidenza sugli interessi delle parti contrattuali: Cass. civ., III, ord. 28 febbraio 2018, n. 4022) – deve quindi essere accolta la domanda di risoluzione delle stesse proposta dalle ricorrenti, sebbene la responsabilità di un tale esito non può essere addossata esclusivamente al Comune, essendo riconducibile al comportamento complessivo tenuto da tutte le parti

contrattuali (si rinvia al precedente punto 4.2 riferito alla specifica responsabilità delle ricorrenti).

4.4.1. Resta assorbita la domanda di riduzione ad equità delle convenzioni, proposta dalle ricorrenti in via subordinata.

4.5. La risoluzione delle convenzioni determina il rigetto della domanda riconvenzionale formulata dal Comune in sede di ricorso incidentale e diretta ad ottenere la condanna delle ricorrenti all'adempimento degli obblighi pattizi non ancora attuati – ossia la realizzazione (i) della nuova sala civica con piazza annessa, (ii) dei minialloggi per anziani, (iii) del nuovo municipio comunale al rustico e (iv) delle opere di cui all'elenco contenuto nell'art. 5 della convenzione datata 9 maggio 2008 – stante l'avvenuto scioglimento del rapporto di obbligazione tra le parti.

Ad abundantiam, va rilevata la contraddittorietà dell'atteggiamento comunale che, dapprima, ha escusso le garanzie fideiussorie adducendo l'inadempimento – ritenuto definitivo (all. 24 e 25 al ricorso) – delle ricorrenti in ordine all'attuazione degli impegni convenzionalmente assunti (cfr. il contenzioso svolto presso il Tribunale civile di Lodi: all. 37-40 al ricorso) e, successivamente, nel presente giudizio ha chiesto la condanna delle medesime ricorrenti all'esecuzione dei predetti obblighi.

4.6. Quanto alla domanda formulata dalle ricorrenti ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., la stessa non può essere accolta stante l'indeterminatezza (e la non determinabilità) delle aree da trasferire (cfr. sul punto, Cass. civ., II, ord. 25 novembre 2019, n. 30688), considerato che le previsioni contenute nelle convenzioni non individuano direttamente né le aree su cui sono state realizzate le opere di urbanizzazione, né le ulteriori aree a standard urbanistico, rinviando ad ulteriori atti di cui non è certa nemmeno l'esistenza (cfr. ad esempio la parte finale dell'art. 2 della convenzione stipulata nel 2008: all. 9 al ricorso). Inoltre, la pendenza di una procedura di pignoramento a danno delle ricorrenti impedisce alle stesse di disporre liberamente delle predette aree (cfr. all. 26 del Comune).

4.7. Infine, deve essere respinta la domanda di risarcimento del danno formulata dalle parti ricorrenti, poiché la stessa, oltre a non essere stata dimostrata nei suoi elementi costitutivi – in particolare, non è stata provata la sussistenza di un nesso di causalità tra gli asseriti danni subiti e il comportamento comunale e nemmeno sono stati oggetto di puntuale quantificazione tali danni –, si fonda, illegittimamente, sulla esclusiva responsabilità del Comune, che va invece bilanciata con la responsabilità riconosciuta in capo alle parti ricorrenti (cfr. il precedente punto 4.2).

5. In conclusione, (i) deve essere accolta la domanda di risoluzione contrattuale proposta dalle ricorrenti, (ii) deve essere respinta la domanda riconvenzionale, proposta dal Comune, di condanna delle ricorrenti all'adempimento delle prestazioni non ancora eseguite, (iii) devono essere respinte la domanda di pronuncia costitutiva ai sensi dell'art. 2932 cod. civ. e la domanda di risarcimento del danno proposte dalle ricorrenti.

6. Avuto riguardo al complessivo andamento della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- in parte accoglie e in parte respinge il ricorso principale, nei sensi e con gli effetti specificati in motivazione;
- respinge la domanda riconvenzionale proposta dal Comune di Castiraga Vidardo;
- respinge la domanda di risarcimento del danno proposta dalle società ricorrenti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 20 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Referendario

**L'ESTENSORE**

**Antonio De Vita**

**IL PRESIDENTE**

**Italo Caso**

**IL SEGRETARIO**