

Pubblicato il 16/11/2020

N. 07072/2020REG.PROV.COLL.
N. 06249/2019 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 6249 del 2019, proposto dal Comune di Altavilla Vicentina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Dal Prà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la società Vaccari Antonio Giulio s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Bicego, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Noventa Padovana, via Panà, n. 56/B;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Seconda, n. 55 del 21 gennaio 2019, resa tra le parti, concernente l'esecuzione di una convenzione urbanistica.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio, con contestuale appello incidentale,

della società Vaccari Antonio Giulio s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'istanza di passaggio in decisione, depositata dalla società Vaccari Antonio Giulio s.p.a. in data 14 settembre 2020;

Vista l'istanza di passaggio in decisione, depositata dal Comune di Altavilla Vicentina in data 15 settembre 2020;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2020, in cui nessuno è comparso, il Cons. Luca Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I) LA VICENDA CONTENZIOSA

1. I fatti di causa possono essere sintetizzati come segue.

1.1. La società Vaccari (di seguito, la società) è proprietaria di un'area ubicata nel territorio del Comune di Altavilla Vicentina, all'interno della quale aveva, in passato, gestito una cava di basalto, poi dismessa: nel relativo invaso si era, nel corso del tempo, formato naturalmente un laghetto.

1.2. Alla luce dell'interesse pubblico alla generale fruizione dell'area, il Comune e la società avevano stipulato, in data 7 febbraio 2001, una convenzione, con cui:

- la società si obbligava a compiere, entro il termine di due anni, le operazioni di recupero e di riqualificazione ambientale dell'area, consentendo, altresì, la pubblica fruizione del laghetto;

- il Comune si impegnava a modificare la destinazione urbanistica della zona, da agricola a *“area a parco e ad attrezzature sportive”*, con possibilità di realizzare *“una struttura ricettiva e di ristoro a servizio del laghetto ed eventuali strutture sportive”*, per una volumetria complessiva pari a 5.000 mc.

1.3. La relativa variante al PRG veniva approvata dal Comune (delibera consiliare n. 21 del 15 giugno 2002) e dalla Regione (delibera giunta n.

196 del 30 gennaio 2004).

1.4. Quindi, in data 20 settembre 2006 le parti avevano stipulato una nuova convenzione, a “*modifica ed integrazione*” della precedente.

1.5. In particolare, le parti avevano stabilito che:

- la nuova convenzione “*sostituisce integralmente, ad ogni effetto, la precedente convenzione del 7 febbraio 2001*” (art. 1);

- la società si impegnava a cedere in proprietà al Comune:

a) “*l’area attualmente occupata dal laghetto ed il terreno circostante, come meglio identificati ... nella planimetria allegata alla convenzione*” e nei contestuali riferimenti catastali (art. 2, commi primo e secondo);

b) “*l’area interessata dalla realizzazione della pista ciclabile*” (art. 3, comma primo);

c) “*la porzione di area occupata dalla sede della strada comunale denominata <<Del Tovo>>, nonché la porzione di area occupata dalla sede della strada vicinale denominata <<Boschetti>>*” (art. 3, comma secondo), a fronte della permuta, senza diritto di conguaglio, del “*relitto stradale di proprietà comunale ... ricadente all’interno della proprietà Vaccari*” (art. 3, comma terzo);

- il Comune si impegnava a realizzare a proprie spese le opere di risistemazione ambientale ancora mancanti (la cosiddetta “Fase 2” individuata dal computo metrico allegato alla precedente convenzione, avendo la società ultimato la sola “Fase 1”) ed a rendersi acquirente delle aree di cui *supra*, a fronte di un prezzo, per quanto riguarda l’area sub a), pari alla differenza fra il valore di mercato stimato con perizia ed il costo delle residue opere di risistemazione ambientale, da corrispondersi alla società non in denaro, bensì mediante scomputo dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria dovuti dalla società stessa per l’edificazione *in situ* della volumetria consentita dall’allora vigente strumento urbanistico (art. 2, commi terzo e quarto).

1.6. In seguito, in data 18 maggio 2009 le parti avevano stipulato un

contratto di comodato d'uso, con cui la società concedeva l'area (appunto in comodato d'uso) al Comune dal 1° giugno 2009 sino al 31 maggio 2011, con impegno, a tale data, a cedere la proprietà dell'area all'Ente, secondo le previsioni della convenzione del 2006.

1.7. Nel frattempo, con deliberazione consiliare n. 25 del 28 aprile 2008, il Comune aveva adottato il Piano di Assetto del Territorio (PAT), che, ai sensi della sopravvenuta l.r. veneta n. 11 del 2004, costituisce, insieme con il Piano degli Interventi (PI), la pianificazione urbanistica generale di primo livello.

1.8. Per quanto qui di interesse, il PAT ascriveva le aree *de quibus* all'ambito territoriale omogeneo n. 1, con prevalente destinazione a “*servizi di interesse comune di maggior rilevanza*”, contestuale inserimento in una “*isola ad elevata naturalità*” e riconoscimento della volumetria già contemplata dal precedente PRG (ossia 5.000 mc), da concentrarsi in una specifica porzione dell'area; parte di tale volumetria, peraltro, veniva dichiarata utilizzabile eventualmente anche a fini “*turistico-residenziali*”.

1.9. La società, con atto protocollato in data 26 giugno 2008, aveva formulato osservazioni, con cui sostanzialmente aveva chiesto un ampliamento del “*limite fisico alla nuova edificazione*” indicato dal PAT, della quale, inoltre, si sollecitava l'attuazione con il primo PI.

1.10. Con successiva comunicazione protocollata in data 28 luglio 2008, la società aveva, poi, formulato un “*atto unilaterale d'obbligo integrativo a valere anche come osservazione al PAT*”, con cui assumeva obblighi ulteriori rispetto a quelli recati dalla convenzione del 2006 subordinatamente, tra l'altro, alla duplice condizione che il Comune:

- consentisse l'edificazione, in porzioni specificamente indicate dell'area, di 1.000 mc a destinazione turistico-ricettiva e di 4.000 mc a destinazione residenziale;
- desse “*attuazione*” a siffatte previsioni edificatorie “*attraverso il primo PI*”.

1.11. Con la delibera consiliare n. 43 del 29 luglio 2008, il Comune aveva contro-dedotto alle varie osservazioni presentate dai cittadini, precisando, con riferimento a quella formulata dalla società, che:

- la potenzialità edificatoria prevista dal PAT si sarebbe potuta utilizzare nelle forme e nei siti indicati dalla società;
- *“considerata la sostanziale unitarietà dell’area”*, gli interventi *in situ* avrebbero dovuto essere *“assoggettati ad un’unica progettazione attuativa, orientata alla tutela e valorizzazione del sito”*.

1.12. Con la deliberazione n. 927 del 7 aprile 2009, la Giunta regionale aveva definitivamente approvato il PAT, disponendo tuttavia, per quanto qui di interesse, che *“la collocazione delle volumetrie contenute nell’accordo APP dovrà essere puntualmente individuata con il PI, tenendo conto delle caratteristiche naturali e culturali del sito e garantendo un corretto inserimento”*.

1.13. La Regione, in sostanza, aveva rimesso al PI l’esatta localizzazione, in particolare, degli edifici a destinazione residenziale (riformando, sul punto, la versione del Piano adottata dal Comune, che aveva già indicato la zona ove ubicare il futuro intervento) ed aveva, altresì, qualificato come *“accordo pubblico-privato”* (APP) la fattispecie complessiva rappresentata dalle osservazioni svolte dalla società, integrate dall’atto unilaterale d’obbligo, e dalla successiva risposta del Comune.

1.14. Quindi, nel 2010 veniva emanato il primo PI comunale, che non comprendeva l’intervento *de quo*: il progetto presentato dalla società, infatti, era stato respinto dal Comune, in quanto ritenuto deficitario in punto di *“definizione della superficie fondiaria corrispondente alle volumetrie”*, *“interferenza visuale sia con il laghetto sia con la collina”* e *“compatibilità ambientale”*.

1.15. La società aveva impugnato il PI *in parte qua*, ma il T.a.r. aveva rigettato il ricorso con la sentenza n. 1393 dell’11 dicembre 2013.

1.16. In tale pronuncia il T.a.r. aveva premesso che, contrariamente agli assunti del Comune, fra le parti sarebbe stato concluso un accordo

pubblico-privato, del resto citato, sia pure *en passant*, sia dalle NTA del PAT, sia dall'atto regionale di approvazione del PAT.

1.17. Tale accordo, però, avrebbe avuto mera natura procedimentale ed avrebbe esaurito i propri effetti con l'approvazione del PAT: in sostanza, tale accordo avrebbe terminato *“la sua funzione nel momento in cui viene recepito dallo strumento pianificatorio, nella fattispecie dal P.A.T. Da tale momento in poi varrà la previsione programmatica del P.A.T. recettiva e sostitutiva dell'accordo”*.

1.18. Inoltre, il PAT non avrebbe prescritto che l'accordo pubblico-privato dovesse essere attuato nel primo PI e, poiché *“in caso di difformità tra tale previsione e accordo ex art. 6 L.R. n. 11/2004, il privato avrà l'onere d'impugnare il provvedimento difforme”*, nella specie la mancata impugnazione del PAT da parte della società precluderebbe ogni censura in proposito.

1.19. Ne conseguirebbe, ad avviso del T.a.r., che *“al fine di stabilire la disciplina urbanistica da attribuire alla zona in questione, valgono esclusivamente le previsioni del P.A.T. (e non quelle dell'atto d'obbligo), le quali, sia pure per taluni aspetti risultano precise e puntuali in quanto (parzialmente) recettive del contenuto dell'atto unilaterale d'obbligo, restano pur sempre previsioni di natura programmatica che lasciano integra la discrezionalità dell'amministrazione in ordine al come e al quando attuarle”*.

1.20. Il T.a.r. aveva, infine, concluso che il Comune avesse respinto il progetto edificatorio presentato dalla società (e, dunque, ne avesse omesso l'inserimento nel primo PI) in base ad una motivazione non *“illogica né irragionevole”*.

1.21. La sentenza è stata appellata dalla società: il relativo giudizio, n. 2562 del 2014, è tuttora pendente: nel corso di tale giudizio, peraltro, non è stata disposta la sospensione della sentenza di prime cure, invero neppure richiesta dalla società appellante.

1.22. Successivamente, con un ulteriore ricorso la società ha adito di nuovo il T.a.r., contestando il silenzio mantenuto dal Comune in relazione alla

diffida presentata nel 2018 volta ad ottenere l'approvazione, ora per allora, di una variante al Piano degli interventi del 2010 (nel frattempo il Comune ne aveva approvati altri sedici), finalizzata all'inclusione nello stesso del progetto *de quo*.

1.23. Il T.a.r., con la sentenza n. 1035 del 7 novembre 2018, rimasta inoppugnata, ha rigettato il ricorso, sostenendo che, in base alle argomentazioni formulate nella sentenza n. 1393 del 2013, espressamente richiamate in quanto “*del tutto condivisibili*”, “*contrariamente a quanto sostenuto dalla società Vaccari, non perdurano all'attualità obblighi inattuati derivanti da tale fonte convenzionale*”, ossia dall'accordo pubblico-privato che, appunto, la citata sentenza n. 1393 aveva ritenuto essere stato stipulato fra le parti.

II) IL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

2. Nelle more, il Comune aveva, a sua volta, adito le vie giurisdizionali (dapprima il Tribunale ordinario, quindi, all'esito di pronuncia declinatoria della giurisdizione, il T.a.r.) chiedendo l'emanazione di una sentenza ex art. 2932 c.c. in relazione alla citata convenzione del 2006.

2.1. Il Comune, in particolare, aveva precisato che:

- aveva invano convocato presso un notaio la società al fine di concludere la cessione *de qua*, predisponendo assegni circolari pari all'importo dovuto;
- la mancata conclusione della cessione sarebbe imputabile alla società medesima, il cui rappresentante non si è presentato avanti il notaio, mentre il Comune avrebbe onorato tutti gli impegni assunti in convenzione.

2.2. La società, costituitasi in giudizio, aveva resistito alle richieste del Comune ed aveva, altresì, proposto un ricorso incidentale al fine, in particolare, di vedersi risarciti i danni conseguiti alla vicenda: la società, in proposito, aveva sostenuto che il Comune non avesse adempiuto ai propri obblighi, giacché, “*nella delibera di approvazione del PAT, l'atto unilaterale d'obbligo della società – anche nella parte in cui prevedeva che il Comune inserisse l'accordo nel primo piano degli interventi successivo all'approvazione del PAT – sarebbe*

stato interamente approvato, con conseguente obbligo per l'Amministrazione di dare attuazione all'accordo con il primo piano degli interventi".

2.3. La società, inoltre, aveva eccepito:

- la nullità della convenzione per indeterminatezza dell'oggetto, stante la mancanza degli atti di frazionamento delle aree;
- l'impossibilità giuridica di emettere una sentenza ex art. 2932 c.c. non essendo stato acquisito agli atti il certificato di destinazione urbanistica, richiesto dall'art. 18, comma 2, l. n. 47 del 1985.

2.4. Con la sentenza in questa sede impugnata, il T.a.r.:

- ha ritenuto ammissibile l'eccezione di nullità della convezione, benché formulata solo in corso di giudizio e non nell'ambito del ricorso incidentale;
- ha ritenuto, tuttavia, tale eccezione infondata, perché le aree sarebbero state sufficientemente indicate nella convenzione e raffigurate nelle planimetrie allegate;
- ha respinto la domanda ex art. 2932 c.c., perché il Comune non avrebbe offerto la prestazione dedotta in contratto, ma una diversa, e perché, comunque, *“l'intera operazione ... non può che ritenersi subordinata al realizzarsi dell'iniziativa edificatoria prefigurata nel PAT, perché solo in tal caso potrà realizzarsi la causa concreta delle convenzioni succedutesi tra le parti, come emerge dalla circostanza che il prezzo della cessione sia stato condizionato al rilascio dei titoli edilizi ed al venire in essere del controcredito del Comune al pagamento degli oneri di urbanizzazione”*;
- ha respinto la domanda di risarcimento dei danni formulata dalla società, perché il Comune non sarebbe stato inadempiente ai propri obblighi, non avendo l'Ente *“assunto alcuna obbligazione di rilasciare i titoli abilitativi per la realizzazione della pretesa edificatoria dell'area, né di inserire l'accordo nel Piano degli Interventi”*; per altro verso, *“non vi è prova che la stessa società abbia posto in essere quanto necessario perché l'iniziativa edificatoria potesse realizzarsi”*;
- ha dichiarato inammissibile la domanda della società tesa ad ottenere

l'indennizzo per l'occupazione del cespite da parte del Comune nel periodo successivo alla scadenza del contratto di comodato, nonché il risarcimento del danno derivante dalla mancata restituzione dell'area, in quanto formulate per la prima volta con memoria non notificata; il T.a.r., in proposito, ha aggiunto che *“tali domande sarebbero, comunque, inammissibili per difetto di giurisdizione, essendo i suddetti danni riconducibili all'inadempimento di un contratto di diritto privato”*;

- ha compensato le spese.

III) IL PRESENTE GIUDIZIO DI APPELLO

3. Il Comune ha interposto appello, sostenendo che:

- la convenzione del 2006 si riferirebbe all'edificabilità allora ammessa, ossia quella turistico-ricettiva, non anche a quella residenziale, prevista in epoca successiva;

- comunque, la cessione non sarebbe stata pattuita al fine di consentire alla società di poter edificare *in situ*, bensì *“per assicurare l'esecuzione delle opere di sistemazione ambientale previste nella convenzione del 7.2.2001 e non attuate interamente dalla Società Vaccari. Pertanto, la cessione era finalizzata a liberare quest'ultima dagli oneri di ripristino e di risistemazione ambientale, ponendoli a carico del Comune, il quale, come contropartita, avrebbe ottenuto la cessione delle aree”*;

- a tutto concedere, peraltro, la *“causa concreta”* della convenzione non si sarebbe realizzata a causa dell'inerzia della società, che non avrebbe presentato un idoneo progetto;

- lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione sarebbe una mera modalità di corresponsione di un prezzo già precisamente quantificato *ab initio*; di converso, l'irrilevanza, nel complessivo assetto causale della convenzione, delle aspettative edificatorie della società sarebbe viepiù dimostrata dal fatto che, ai termini della convenzione, la società non avrebbe potuto pretendere alcunché dal Comune nel caso in cui gli oneri di urbanizzazione fossero risultati inferiori al prezzo convenuto;

- oltretutto, *“seguendo l’assunto della sentenza appellata”*, il Comune avrebbe diritto all’attuale acquisizione delle aree senza pagare alcunché, mantenendo la società il diritto allo scomputo degli oneri di urbanizzazione nel momento futuro in cui concretamente attendesse all’attività edificatoria.

3.1. Il Comune ha, infine, riproposto l’eccezione di inammissibilità dell’avversa domanda di accertamento dell’inefficacia del contratto di comodato, con conseguente richiesta di condanna dell’Ente a restituire il cespite.

4. La società si è costituita in resistenza ed ha, altresì, formulato ricorso incidentale.

4.1. Con riferimento al gravame mosso *ex adverso*, la società ha sostenuto che:

- il PAT avrebbe recepito l’accordo pubblico-privato nella sua interezza, ossia anche nella parte in cui la società chiedeva l’inserimento dell’iniziativa edificatoria nel primo PI, sì che il Comune si sarebbe reso inadempiente ai propri obblighi, non inserendo il progetto della società né nel primo PI, né nei successivi;

- sarebbe, dunque, *“venuta meno la causa che lega giuridicamente le reciproche prestazioni promesse dalle parti, ossia, da un lato, la cessione del laghetto e dell’area pertinenziale allo stesso, dall’altro, la realizzazione della potenzialità edificatoria riconosciuta all’area”*;

- *“nella convenzione era espressamente stabilito che il prezzo sarebbe stato corrisposto”* non in moneta, ma *“con altra modalità, ovvero mediante scomputo degli oneri di urbanizzazione, contestualmente al rilascio dei titoli edilizi”*.

4.2. La società, inoltre, ha svolto *“appello incidentale condizionato per riproporre le eccezioni di nullità e inammissibilità del giudizio respinte dal TAR nonché appello incidentale tardivo per chiedere la riforma del capo di sentenza che ha respinto la domanda di risarcimento del danno conseguente all’inadempimento del Comune”*; *“non è invece oggetto di impugnazione incidentale il capo di sentenza con cui il TAR ha*

dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario con riferimento alla domanda riconvenzionale di condanna del Comune alla restituzione dell'area oggetto del contratto di comodato e al pagamento dell'indennità di occupazione illegittima per mancata restituzione”.

4.2.1. Quanto al gravame incidentale, la società ha riproposto:

- le eccezioni di nullità della convenzione (e del successivo contratto di comodato) per indeterminatezza dell'oggetto, stante la mancanza degli atti di frazionamento, nonché di inammissibilità dell'avversa azione ex art. 2932 c.c. per la mancanza del certificato di destinazione urbanistica;
- la richiesta di risarcimento dei danni (in termini sia di danno emergente, sia di lucro cessante) conseguiti dalla vicenda.

5. In vista della trattazione del giudizio le parti hanno versato in atti difese scritte.

5.1. In particolare, il Comune ha precisato che i frazionamenti, contestualmente versati agli atti, sarebbero stati eseguiti nel dicembre 2008 ed ha, altresì, prodotto il certificato di destinazione urbanistica, contestandone peraltro, in termini generali, la necessità allorché ad acquistare sia, come nella specie, l'Ente locale stesso.

5.2. La società ha contestato la tardività di siffatti depositi, chiedendo di non tenerne conto.

6. Il giudizio è stato introitato per la decisione alla pubblica udienza del 17 settembre 2020.

7. Il Collegio prende le mosse dalle eccezioni preliminari svolte dalla società.

7.1. La convenzione del 2006 non è nulla.

7.1.1. Come già rilevato dal T.a.r., la convenzione indicava con sufficiente grado di dettaglio le aree oggetto dell'accordo, per di più indicate graficamente nella planimetria allegata, ciò che è sufficiente ad individuare la *res cedenda*.

7.1.2. Inoltre, in base alla convenzione (art. 2, comma quinto), il frazionamento non costituiva una condizione di efficacia dell'accordo, bensì uno degli obblighi negoziali assunti dal Comune: in altre parole, il frazionamento afferiva all'esecuzione dell'accordo, non alla struttura dello stesso.

7.1.3. Ne consegue che esulano, in proposito, possibili profili di invalidità, che, come noto, attengono agli elementi strutturali e, per così dire, originari della pattuizione negoziale, non a profili afferenti alla fase esecutiva, in relazione ai quali la legge appresta distinti rimedi.

7.1.4. Oltretutto, il frazionamento risulta essere stato effettuato in data 12 dicembre 2008: trattandosi di un documento intrinsecamente pubblico e liberamente reperibile (tanto più da parte del soggetto attualmente proprietario del cespite, ossia la società), la data del relativo deposito nel presente giudizio da parte del Comune non influisce sulla legittima acquisizione agli atti di causa.

7.2. Quanto al certificato di destinazione urbanistica, è opinabile che sia in radice necessario allorché a comprare, oltretutto in base ad una convenzione *lato sensu* urbanistica, sia lo stesso Comune.

7.2.1. Comunque, essendo un requisito per la valida integrazione dell'atto di vendita (ossia, in termini processuali, una condizione dell'azione ex art. 2932 c.c.), è sufficiente che un tale certificato esista *in mundo* al momento della pronuncia della sentenza che tenga luogo del contratto (cfr. *supra*, sub § 7.1.4.): nella specie, il certificato risulta rilasciato in data 14 settembre 2018.

8. Passando al merito della controversia, il Collegio osserva che il Comune, in sede di risposta alle osservazioni svolte dalla società, aveva sì ammesso la possibilità per la società stessa di realizzare *in situ*, previo PI, 4.000 mc di residenziale, ma non aveva assunto alcun esplicito impegno di includere il progetto nel primo Piano degli interventi.

8.1. Parimenti, la Regione, nell'approvare il PAT, non aveva operato alcun cenno alla questione dell'inserimento del progetto nel primo PI.

8.2. Sul punto è opportuno precisare che, ai sensi dell'art. 6, comma 3, l.r. n. 11 del 23 aprile 2004, *“l'accordo PP costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato”*: senza una *“conferma”* delle relative previsioni in sede di approvazione del PAT, dunque, le previsioni del PP non confluiscono nel PAT.

8.3. Il Collegio, in proposito, ritiene che, in considerazione del tenore testuale e della *ratio* della legge in commento (tesa a garantire la certezza del dato urbanistico *erga omnes*), la *“conferma”* in parola debba essere esplicita, univoca e puntuale, ossia riferita specificamente a tutte le previsioni dell'accordo.

8.4. Ne consegue che:

- l'impegno ad inserire il progetto edificatorio della società nel primo PI non era mai stato assunto dal Comune e, comunque, non era mai entrato a far parte del PAT approvato dalla Regione;
- il PAT, *in parte qua*, avrebbe eventualmente dovuto essere impugnato, nel termine di legge, dalla società;
- il difetto, a suo tempo, di una tale impugnazione rende *eo ipso* infondate le censure di inadempimento negoziale del Comune formulate in questa sede dalla società (cui osta, oltretutto, il giudicato riveniente dalla sentenza del T.a.r. n. 1053 del 2018).

8.5. Alla luce delle superiori considerazioni, il Collegio prescinde dallo scrutinio circa l'effettiva conclusione, nella specie, di un accordo pubblico-privato (in considerazione, altresì, del fatto che la questione è coperta dal giudicato riveniente sia dalla sentenza n. 1393 del 2013, non impugnata *in parte qua* dal Comune, sia dalla successiva sentenza n. 1053 del 2018), pur

rilevando incidentalmente che:

- nell'atto di approvazione, la Regione, allorché elenca i PP stipulati nell'ambito del Comune di Altavilla Vicentina, non menziona quello qui di interesse (cfr. parere del comitato regionale ex art. 27, comma 2, l.r. n. 11 del 2004, pag. 21);
- non consta agli atti che sia stata integrata la specifica procedura richiesta *ex lege* per la conclusione di un accordo PP.

9. Procedendo oltre nella trattazione, il Collegio osserva, altresì, che:

- la convenzione del 2006 si riferiva allo scomputo dagli oneri di urbanizzazione dovuti per realizzare le previsioni urbanistiche allora vigenti;
- il sopravvenuto PAT ha aggiunto un'ulteriore e più redditizia possibilità di sfruttamento dei suoli (appunto a fini anche residenziali, non più solo turistico-ricettivi), subordinata a previo PI.

9.1. Ne consegue che l'attuazione della convenzione è ancora materialmente e giuridicamente possibile, sia perché il PAT ha semplicemente inteso aggiungere previsioni edificatorie, sia, comunque, perché è ben possibile sostenere (tanto più nell'ottica di una piena tutela della posizione negoziale della società) che la convenzione si adatti dinamicamente alle modificazioni urbanistiche e, dunque, lo scomputo spetti in relazione a quanto dovuto dalla società per la realizzazione delle previsioni edificatorie consentite dalla disciplina volta per volta vigente.

10. Tali considerazioni conducono al cuore della presente controversia: l'attuazione delle previsioni urbanistiche, ancora materialmente e giuridicamente possibile, implicava ed implica l'attivazione della società (gravata dell'onere, in senso tecnico-giuridico, di presentare un progetto), in assenza della quale la realizzazione del meccanismo negoziale era ed è irrimediabilmente frustrata (*recte*, unilateralmente impedita).

10.1. In proposito, va sottolineato che la fase dell'esecuzione dell'accordo

(cui, nella specie, afferisce la presentazione di un progetto da parte della società) è retta dal dovere di buona fede (art. 1375 c.c.), disposizione espressiva di un principio fondamentale “*in materia di obbligazioni e contratti?*” e, come tale, applicabile anche alle convenzioni *lato sensu* urbanistiche (e, in generale, agli accordi pubblico-privato) quale è quella *de qua*.

10.2. La convenzione, inoltre, è tuttora efficace, giacché non le è stato *ab origine* apposto alcun termine di efficacia né, di converso, alcuna delle parti ha agito in giudizio per farne dichiarare o, comunque, ottenerne, nei modi di legge, la risoluzione: ne consegue che è del tutto rituale la pretesa del Comune di ottenerne l’adempimento, a fronte di una condotta della società che ne ha oggettivamente impedito, sino ad oggi, l’attuazione.

10.3. Consta, infatti, che dal 2010 la società abbia presentato un solo progetto di edificazione, respinto dal Comune con una determinazione che il T.a.r. (cfr. la sentenza n. 1393 del 2013) ha giudicato non affetta dai vizi di legittimità lamentati dalla società stessa: risulta infondata, quindi, l’argomentazione secondo cui “*la società Vaccari non può effettuare alcun intervento edificatorio*”, essendo, di contro, questo tuttora ben possibile, *scilicet* subordinatamente alla presentazione di un idoneo progetto.

10.4. Il Collegio evidenzia, in proposito, che nessuna delle parti ha chiesto il differimento della trattazione del presente giudizio ad un momento successivo alla definizione del pendente appello avverso la sentenza del T.a.r. n. 1393 del 2013: ne consegue che, in ossequio al principio – di valenza costituzionale – di ragionevole durata del processo, nonché in considerazione del carattere *ex lege* esecutivo delle sentenze del T.a.r. (cfr. *supra*, sub § 1.21), non vi è ragione di differire *ex officio* la decisione del presente giudizio.

10.5. Di converso, in considerazione del principio della tipicità del potere amministrativo, non hanno rilievo giuridico, ai fini di causa, talune singole affermazioni operate dal Sindaco nel corso di una seduta del Consiglio

comunale, peraltro nel contesto di più una più ampia e generale trattazione della vicenda.

10.6. In proposito, pur tenendo conto delle argomentazioni della società, si deve osservare che:

- l'inserimento del progetto edificatorio della società nel primo PI presupponeva logicamente e giuridicamente l'assentibilità di tale progetto, in difetto della quale veniva meno ogni sua pretesa;
- l'accoglimento parziale, da parte del Comune, delle osservazioni al PAT a suo tempo formulate dalla società non implicava affatto la rinuncia preventiva dell'Ente a verificare la concreta assentibilità del futuro progetto edificatorio: una tale presunzione, invero, non trova appigli testuali negli atti di causa e, comunque, sarebbe contraria al principio generale di indisponibilità, tanto più *de futuro*, del potere amministrativo.

10.7. Quanto, infine, al progetto da ultimo presentato dalla società in data 29 agosto 2019 (ossia nel corso del presente grado di giudizio) ed alla relativa risposta comunale, il Collegio osserva che tale presentazione dimostra *a contrario*:

- la perdurante facoltà edificatoria in capo alla società;
- l'ascrivibilità del mancato sviluppo edificatorio dell'area all'inerzia progettuale protratta per quasi un decennio dalla società;
- specularmente, la permanenza del potere del Comune di procedere alle ordinarie valutazioni di competenza, in punto di controllo dello sviluppo dell'assetto territoriale.

11. Venendo, dunque, alla trattazione della specifica domanda formulata con l'appello principale, il Collegio rileva che l'attuazione della convenzione ai sensi dell'art. 2932 c.c. è possibile, senza che sia violata alcuna specifica disposizione di legge od alcun principio normativo di carattere generale.

11.1. Invero, la convenzione quantifica precisamente il prezzo della cessione, mentre le modalità della corresponsione di tale prezzo (scomputo

dagli oneri di urbanizzazione) ivi parimenti stabilite attengono, a ben vedere, al mero *quomodo* di attribuzione di una prestazione patrimoniale già, comunque, precisamente fissata nel *quantum*.

11.2. Ne consegue che, in presenza di una condotta della promittente alienante oggettivamente ostativa alla realizzazione dell'assetto degli interessi scolpito, con effetti obbligatori, nella convenzione, il Giudice amministrativo adito ex art. 2932 c.c. ben possa disporre, in conformità allo spirito, al senso ed alla finalità dell'accordo (granitica e nota, sul punto, la giurisprudenza civile), lo scambio cosa - denaro, alla luce sia del risalente diritto del Comune di acquisire quanto *ex adverso* più volte formalmente promesso in cessione (dapprima nella convenzione, quindi nel comodato), sia del dovere di eseguire il negozio in buona fede.

11.3. Oltretutto, da tale soluzione alla società non deriva alcun pregiudizio, posto che:

- ottiene in moneta attuale quell'attribuzione patrimoniale, già *ab initio* individuata nel *quantum*, che avrebbe un domani ricevuto sotto forma di compensazione di un debito verso l'Ente;
- non vede vulnerate le proprie facoltà edificatorie, che rimangono intonse;
- *a contrario*, se si escludesse siffatta soluzione, si dovrebbe concludere che il Comune avrebbe diritto ad avere trasferita ora la proprietà del cespite, salvo il successivo scomputo dagli oneri di urbanizzazione allorquando la società presentasse un progetto con tutti i necessari assenti, esito questo ben meno vantaggioso per la società rispetto alla soluzione in questione.

12. Le esposte argomentazioni, pertanto, determinano, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento dell'appello del Comune e, specularmente, la reiezione dell'appello incidentale della società (non constando alcun inadempimento comunale, non vi è diritto ad alcun risarcimento per la società).

13. Per l'effetto, la presente sentenza, in luogo del contratto definitivo di

cessione, determina:

- il trasferimento di proprietà al Comune di Altavilla Vicentina delle aree meglio identificate nella convenzione del 2006 (articolo 2, commi primo e secondo, ed articolo 3, commi primo e secondo) e nei successivi atti di frazionamento;
- il contestuale trasferimento di proprietà alla società Vaccari Antonio Giulio s.p.a. delle altre aree meglio identificate nella convenzione del 2006 (articolo 3, comma terzo) e nei successivi atti di frazionamento;
- il diritto della società Vaccari Antonio Giulio s.p.a. di percepire dal Comune la somma complessiva di € 144.568,18, oltre interessi legali decorrenti dalla pubblicazione della presente decisione;
- il dovere del competente Conservatore dei registri immobiliari di procedere alla trascrizione della presente sentenza, con espresso esonero da ogni responsabilità;

14. Le parti hanno facoltà, in caso di insorgenza di problematiche ostative alla piena attuazione del *decisum*, di rivolgersi a questo Consiglio con un distinto ricorso nelle forme del giudizio di ottemperanza, eventualmente anche ai sensi dell'art. 112, comma 5, c.p.a.

15. La complessità del contenzioso rende opportuna la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

16. Il Collegio, infine, pone a carico della società Vaccari Antonio Giulio s.p.a. l'onere del contributo unificato dovuto dal Comune di Altavilla Vicentina sia per il primo, sia per il secondo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 6249 del 2019 e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, accoglie l'appello principale, respinge l'appello incidentale e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, dispone ai sensi di cui in parte motiva, *sub* § 13,

ossia:

- dispone il trasferimento di proprietà al Comune di Altavilla Vicentina delle aree identificate nella convenzione del 20 settembre 2006 (articolo 2, commi primo e secondo, ed articolo 3, commi primo e secondo) e nei successivi atti di frazionamento;
- dispone il contestuale trasferimento di proprietà alla s.p.a. Vaccari Antonio Giulio delle altre aree identificate nella convenzione del 20 settembre 2006 (articolo 3, comma terzo) e nei successivi atti di frazionamento;
- dispone che il Comune di Altavilla Vicentina corrisponda alla s.p.a. Vaccari Antonio Giulio la somma complessiva di € 144.568,18, oltre interessi legali decorrenti dalla pubblicazione della presente sentenza;
- dispone che il competente Conservatore dei registri immobiliari proceda alla trascrizione della presente sentenza, con espresso esonero da ogni responsabilità.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Pone a carico della s.p.a. Vaccari Antonio Giulio l'onere del contributo unificato dovuto dal Comune di Altavilla Vicentina sia per il primo, sia per il secondo grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2020 e del giorno 30 settembre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Luca Lamberti

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO