N. 00503/2010 REG.SEN.
N. 00276/2004 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 la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 276 del 2004 proposto dal Comune di Casalgrande, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Coli ed elettivamente domiciliato in Parma, borgo Tommasini n. 20, presso lo studio dell'avv. Mario Ramis;

contro

Campioli Ivan Sandro e Italcasa Costruzioni Edili S.r.l. (in persona del legale rappresentante p.t. Ivan Sandro Campioli), rappresentati e difesi dall'avv. Ermes Coffrini, con domicilio presso la Segreteria della Sezione;

Campioli Rossano e Giovannini Maria Pia, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

condominio "Il Castello", Bioli Antonella, Gibertini Giorgio, Giovanelli Alberto, Giovanelli Carla, Mareggini Nadia, Valentini Andrea e Longagnani Elisabetta, non costituiti in giudizio;

per l'accertamento

del diritto alla costruzione delle aree di parcheggio privato ad uso pubblico della superficie di mq. 232,70 sul terreno censito al foglio 23 mapp. 758 e del diritto alla costituzione sulle stesse aree di una servitù permanente di uso pubblico, a séguito dell'inadempimento di Italcasa Costruzioni Edili S.r.l. e dei suoi aventi causa alle obbligazioni sorte con il rilascio della concessione edilizia n. 237 del 5 dicembre 1998 e della concessione edilizia in sanatoria n. 28 del 15 febbraio 2001;

……..per la condanna……

di Italcasa Costruzioni Edili S.r.l. e dei suoi aventi causa alla realizzazione delle suddette aree di parcheggio e – con sentenza che produca gli effetti di cui all'art. 2932 cod.civ. – alla costituzione sulle stesse aree di una servitù permanente di uso pubblico, nonché al risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento delle obbligazioni.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Campioli Ivan Sandro e di Italcasa Costruzioni Edili S.r.l.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 12 ottobre 2010 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con concessione edilizia n. 237 del 5 dicembre 1998 il Comune di Casalgrande assentiva ad Italcasa Costruzioni Edili S.r.l. la costruzione di un edificio residenziale in via Statutaria, su area censita all'all. A foglio 23 mapp. 341 e 698. Presentata, poi, una richiesta di variante al titolo abilitativo, l'Amministrazione comunale rilasciava la concessione edilizia in sanatoria n. 28 del 15 febbraio 2001.

Successivamente al completamento dei lavori, un sopralluogo in data 10 maggio 2001 induceva l'ente locale a ritenere verificatasi una difforme realizzazione dell'area cortiliva e la mancata effettuazione dei parcheggi ad uso pubblico, onde veniva ingiunta alla ditta proprietaria e al direttore dei lavori la rimozione degli abusi (v. ord. n. 60 del 14 luglio 2001). L'atto veniva quindi impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

A seguito, poi, del trasferimento della proprietà dell'area interessata dai parcheggi ad uso pubblico ai sigg.ri Ivan Sandro Campioli, Rossano Campioli e Maria Pia Giovannini (quest'ultima come usufruttuaria), l'Amministrazione comunale effettuava un nuovo sopralluogo in data 31 ottobre 2001 e accertava che all'ordinanza del 14 luglio 2001 non si era data ottemperanza, sicché ingiungeva ai nuovi proprietari di demolire le opere abusive e di realizzare le aree di parcheggio privato ad uso pubblico della superficie di mq. 232,70 nonché di realizzare le aree verdi (v. ord. n. 20 del 15 marzo 2002). L'atto veniva quindi impugnato innanzi al giudice amministrativo.

Permanendo l'omessa realizzazione delle aree di parcheggio, il Comune di Casalgrande ha ritenuto di dover a sua volta adire il giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, per vedere accertato il diritto alla costruzione di dette aree (pari ad una superficie di mq. 232,70) sul terreno censito al foglio 23 mapp. 758 (tale risultante a séguito della variazione catastale conseguente all'intervento edilizio) e per vedere riconosciuto il diritto alla costituzione sulle stesse aree di una servitù permanente di uso pubblico, con conseguente condanna di Italcasa Costruzioni Edili S.r.l. e dei suoi aventi causa all'esecuzione delle relative opere e con emanazione di pronuncia ex art. 2932 cod.civ. per la costituzione della servitù; viene, inoltre, invocato il risarcimento dei danni conseguenti all'illecita condotta delle suindicati soggetti. A fondamento della pretesa l'Amministrazione comunale pone l'impegno assunto dall'allora proprietario dell'immobile all'effettuazione dei lavori inerenti le aree di parcheggio, quali descritte nella tavola progettuale di cui era corredata l'istanza di concessione edilizia, poi fatta propria dall'ente locale con il rilascio del titolo abilitativo, regolarmente ritirato dal richiedente; richiama, inoltre, la disciplina di cui all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 e all'art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, oltre che la normativa di piano in tema di parcheggi, il tutto a dimostrazione del legittimo formarsi di un'obbligazione di realizzazione delle suindicate opere di urbanizzazione e di costituzione di una servitù di uso pubblico sulle stesse.

Si sono costituiti in giudizio il sig. Ivan Sandro Campioli e la Italcasa

Costruzioni Edili S.r.l., opponendosi all'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 12 ottobre 2010, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Quanto, innanzi tutto, al dedotto difetto di giurisdizione, va richiamato il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui le controversie relative agli adempimenti degli obblighi derivanti da convenzioni edilizie sono devolute alla cognizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 11, comma 5, della legge n. 241 del 1990, giacché ineriscono ad accordi che integrano o sostituiscono le determinazioni dell'Amministrazione locale in ordine alla gestione pubblicistica del territorio, con l'ulteriore conseguenza che si presenta in tali casi proponibile la domanda di esecuzione specifica, ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., ove sia richiesta l'esecuzione coattiva degli obblighi derivanti dalla convenzione che accede alla concessione edilizia, per trattarsi di rimedio esperibile in relazione a qualsiasi tipo di obbligo di contrarre, indipendentemente dalla fonte, legale o convenzionale, dell'obbligo stesso (v., da ultimo, TAR Piemonte, Sez. I, 21 maggio 2010 n. 2426). Poiché, quindi, la presente controversia concerne la pretesa del Comune di Casalgrande di conseguire, a seguito di impegno che si assume in tal senso assunto dal concessionario, la costruzione delle aree di parcheggio privato ad uso pubblico della superficie di mq. 232,70 sul terreno censito al foglio 23 mapp. 758 e di ottenere la costituzione sulle stesse aree di una servitù permanente di uso pubblico, emerge come alla base della domanda giudiziale venga posto uno strumento negoziale adottato ad

integrazione/sostituzione del potere autoritativo, ovvero il ricorso ad un modulo convenzionale nell'ambito del procedimento amministrativo finalizzato all'emanazione del provvedimento concessorio, sì da apparirne corretta l'astratta riconducibilità all'ipotesi di "accordo" ex art. 11 della legge n. 241 cit.

Nel merito, osserva il Collegio che, ai sensi dell'art. 31, comma 4, della legge n. 1150 del 1942, la "concessione della licenza è comunque e in ogni caso subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza", norma poi recepita nell'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 ("Il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso"). La giurisprudenza ha in proposito chiarito che, quando la parte privata, al fine di ottenere il titolo edilizio, offra di eseguire le opere di urbanizzazione primaria su di un'area di sua proprietà, la concessione del titolo abilitativo ottenuto con riferimento ai progetti e alle planimetrie comprendenti la destinazione (pubblica) dell'area deve ritenersi condizionata all'esecuzione di quegli impegni, costituenti contenuto del provvedimento autorizzativo, in quanto provenienti da un atto del privato compreso nel relativo procedimento intimamente connesso al provvedimento che li accoglie

e recepisce determinando la nascita della relativa obbligazione a carico della parte che li ha assunti, con la conseguenza che, trovando l'obbligo la sua fonte nel provvedimento amministrativo, ove utilizzata la licenza il privato persista nel suo inadempimento, l'Amministrazione comunale può chiedere, ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., la sentenza costitutiva che della esecuzione volontaria di quegli impegni faccia le veci, o comunque può agire giudizialmente per ottenere la condanna all'esecuzione degli impegni disattesi (v. Cass. civ., Sez. I, 16 gennaio 1986 n. 233 e 14 settembre 1991 n. 9597; v., da ultimo, anche TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 13 luglio 2006 n. 1369).

Ne deriva la fondatezza della pretesa azionata dal Comune di Casalgrande per la realizzazione delle aree di parcheggio di mq. 232,70 incluse nella tavola/planimetria allegata alla richiesta di concessione edilizia poi rilasciata in data 15 febbraio 2001. In tal modo, infatti, il privato si era liberamente e consapevolmente impegnato all'effettuazione di opere di urbanizzazione collegate all'intervento edilizio che si voleva porre in essere (anche alla luce del disposto dell'art. 5 n.t.a. del p.r.g. e degli artt. 27 e 45 n.t.a. della sopraggiunta variante generale del piano), mentre il completamento del procedimento nei termini richiesti aveva perfezionato l'intesa con l'Amministrazione, facendo assurgere quell'offerta al rango di vincolo negoziale suscettibile di esecuzione coattiva; ciò anche quanto alla costituzione di una servitù di uso pubblico, attesa la funzione intrinseca di quelle opere e la necessità di assicurarne una destinazione

d'uso coerente con le ragioni della loro realizzazione, come era evidentemente già chiaro allorché il privato si era offerto di darvi corso. Il tutto indipendentemente da ogni indagine circa la necessità o meno di detta quota di parcheggi, perché il vincolo negoziale liberamente assunto dal privato – e non oggetto di una domanda o eccezione riconvenzionale preordinata a porlo nel nulla (in tal caso sarebbe stata necessaria una richiesta delle controparti ritualmente notificata) – è di per sé sufficiente a legittimare la pretesa in questa sede azionata dall'Amministrazione comunale.

Né si oppone all'accoglimento della domanda giudiziale la circostanza che siano medio tempore mutati i proprietari del fondo interessato dalla realizzazione di simili opere di urbanizzazione, essendo notorio che l'obbligazione a tal fine assunta da colui che stipula una convenzione edilizia è di natura reale, onde va adempiuta anche dagli aventi causa (v., tra le altre, TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 11 gennaio 2010 n. 3). Nella fattispecie, pertanto, dovranno provvedervi i soggetti che ne hanno attualmente la giuridica disponibilità.

Nulla spetta invece all'Amministrazione comunale a titolo di risarcimento dei danni, difettando qualsiasi indicazione, anche solo approssimativa, dei pregiudizi effettivamente subiti in conseguenza dell'inadempimento accertato. In particolare, si è genericamente richiamata la "…impossibilità di utilizzare, per anni, aree di parcheggio necessarie ad assicurare le essenziali dotazioni territoriali della zona interessata dall'intervento edilizio, con conseguente pregiudizio per i residenti ed evidente danno alla immagine dell'ente locale …" (v. pag. 18 del ricorso), ma senza

fornire elementi utili a valutare in concreto quali reali disagi o limitazioni si siano prodotti per la circolazione stradale nel quartiere e per la vita quotidiana della comunità, a fronte di un insediamento residenziale del quale non è stato neppure chiarito da quando siano divenuti effettivi la presenza di persone e l'avvio delle corrispondenti attività, né evidenziati gli oneri economici aggiuntivi eventualmente sopportati dall'ente per rimediare alla temporanea carenza delle previste dotazioni territoriali.

In conclusione, il ricorso va accolto nei termini indicati.

Le spese di lite seguono la soccombenza di Italcasa Costruzioni Edili S.r.l., Ivan Sandro Campioli, Rossano Campioli e Maria Pia Giovannini, e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, così provvede:

- accoglie la domanda di adempimento dell'obbligazione avente ad oggetto la costruzione delle aree di parcheggio privato ad uso pubblico della superficie di mq. 232,70 sul terreno censito al foglio 23 mapp. 758 del territorio del Comune di Casalgrande (come da tavola/planimetria richiamata dalla concessione edilizia in sanatoria n. 28 del 15 febbraio 2001), con conseguente accertamento del diritto dell'Amministrazione comunale all'esecuzione della relativa prestazione e conseguente condanna dei sigg. Ivan Sandro Campioli, Rossano Campioli e Maria Pia Giovannini a provvedervi;

- dispone, ai sensi dell'art. 2932 cod.civ., la costituzione sulla stessa area di una servitù di uso pubblico.

Condanna, in solido, la Italcasa Costruzioni Edili S.r.l. e i sigg. Ivan Sandro Campioli, Rossano Campioli e Maria Pia Giovannini al pagamento delle spese di lite, nella misura complessiva di € 2.000,00 (duemila/00) – oltre agli accessori di legge –, con rifusione del contributo unificato pari a € 310,00 (trecentodieci/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Parma, nelle Camere di Consiglio del 12 e 26 ottobre 2010, con l'intervento dei magistrati:

Michele Perrelli, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Primo Referendario

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/11/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)