

Avv. ANDREA CALZOLAIO  
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata  
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433  
e-mail [avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it](mailto:avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it)

Macerata li 19 aprile 2022  
A mezzo pec e posta elettronica ordinaria

Ill.mi sigg.ri  
Sindaco del Comune di Civitanova Marche  
[comune.civitanovamarche@pec.it](mailto:comune.civitanovamarche@pec.it)

Segretario del Comune di Civitanova Marche  
[sergio.morosi@comune.civitanova.mc.it](mailto:sergio.morosi@comune.civitanova.mc.it)

#### Parere legale

*sulla “ipotesi di accordo transattivo fra il Comune di Civitanova Marche e gli acquirenti degli alloggi venduti prima del fallimento dalla società immobiliare ventunesimo secolo srl – zona Ceccotti comparto 2” come descritta nel documento istruttorio allegato alla proposta di delibera consiliare ad oggetto.*

#### 1) Oggetto del parere

Lo scrivente a seguito di contatti con l'Ufficio e di carteggio intercorso nei giorni 5 e 6 aprile 2022 ha ricevuto comunicazione del conferimento dell'incarico con pec del giorno 9 aprile 2021, cui ha fatto seguito nei giorni successivi la comunicazione di copia della delibera giunta.

L'incarico riguarda la questione inerente all'eventuale soluzione transattiva dei rapporti dell'Ente con i proprietari degli appartamenti costruiti e venduti dall'Immobiliare Ventunesimo Secolo srl prima del suo fallimento, previa valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale ai sensi del comma 42 della L.311/2004 (così la delibera di conferimento GM 7 aprile 2022 n. 136).

La ragione del conferimento dell'incarico viene riferita alla mia conoscenza piuttosto ampia delle vicende della zona Ceccotti, risalente alla assistenza data al Comune nel relativo contenzioso.

Non a caso, nel carteggio predetto, si precisa che esso, esclusa ogni valutazione di opportunità e convenienza, consiste nella valutazione della ragionevolezza giuridica dell'operato del Comune in quanto rivolto alla esecuzione e/o al pagamento delle opere di urbanizzazione nel comparto in questione della zona Ceccotti, operato di cui ho avuto notizia e descrizione nella richiesta di parere e nei documenti allegati.

Ne deriva che, ferma l'analisi delle ragioni delle parti contrapposte, il parere deve tentarne l'inquadramento nel contesto della complessiva vicenda della zona Ceccotti.

#### 2) La vicenda della zona Ceccotti

2.1- La vicenda può a buon diritto definirsi annosa e particolarmente complessa sul piano amministrativo, giudiziario e giuridico.

Dopo che il Comune era uscito vincitore dai numerosi e articolati contenziosi che ne contestavano la pianificazione urbanistica, proposti da diversi soggetti, era giunta finalmente all'esame della Provincia la variante generale al PRG, che codificava e ridefiniva la pianificazione in termini coerenti con la precedente.

2.2- La Provincia tuttavia nel 2007, pur approvando nel suo insieme il nuovo PRG, ebbe a disporre lo stralcio della pianificazione della zona Ceccotti, con ciò rimuovendola ma al contempo paralizzando la pianificazione previgente in quanto a seguito dello stralcio detta zona risultava equiparata alle c.d. zone bianche in attesa di pianificazione.

Lo stralcio era stato peraltro in certo senso anticipato nei suoi effetti di circa due anni dalla sentenza del Tar che aveva annullato il piano particolareggiato di iniziativa pubblica, sentenza pur riformata dal Consiglio di Stato nello stesso periodo in cui la Provincia dispose lo stralcio.

2.3- Prima dello stralcio, in base a detto Piano particolareggiato di iniziativa pubblica i proprietari delle aree ivi incluse al comparto 1 e al comparto 2 ne avevano proposto la attuazione e si erano rispettivamente convenzionati col Comune per la esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Essi pertanto poterono richiesero e ottennero diverse concessioni edilizie, eseguendo al contempo una parte delle rispettive opere di urbanizzazione e la edificazione di alcuni grandi fabbricati, con destinazione prevalentemente residenziale ma anche commerciale al piano terra.

L'edificazione comportò l'utilizzo di buona parte della capacità edificatoria del comparto 1 e l'esaurimento della capacità edificatoria del comparto 2.

2.3- L'annullamento da parte del Tar e lo stralcio hanno avuto effetti molto pesanti, sovvertendo sia la pianificazione di zona voluta dal PRG adottato sia le possibilità attuative della pianificazione precedente, anche perché fu chiarito dalla Provincia che lo stralcio faceva salvo l'esistente ma (diremmo: ovviamente) non i piani attuativi precedenti incompatibili con lo stralcio e con la zona bianca che ne derivò.

Di fatto fra l'altro si rese impossibile eseguire ulteriori fabbricati e nuove opere anche di urbanizzazione (parcheggio multipiano ed altro) previste nel piano particolareggiato.

Inoltre il Comune non poté autorizzare la proroga della concessione edilizia per la esecuzione delle opere di urbanizzazione già autorizzate del comparto 1, proprio per la mancanza di una pianificazione applicabile.

Ciò comportava e comporta la necessità giuridica e operativa di una nuova pianificazione, integrativa del PRG vigente nella parte stralciata dalla Provincia e cioè nella parte relativa alla zona Ceccotti.

Pianificazione in verità particolarmente complessa, tanto è vero che il Comune ha avviato più volte il procedimento di ripianificazione, ma non ne ha mai deliberato la adozione definitiva trattandosi da un lato di zona molto sensibile e nevralgica per l'intero Comune, che ha visto e vede posizioni differenti non facilmente componibili in ordine alle scelte di ripianificazione, e dall'altro di dover tenere conto della descritta situazione di fatto, che pone non pochi problemi di per sé.

2.4- Quanto ai comparti 1 e 2 già edificati, le società attuatrici sono andate in fallimento, vittime della crisi del mercato immobiliare e (almeno secondo la società attuatrice del comparto 1) anche delle vicende amministrative e giudiziarie sopra accennate e della lentezza del Comune nella sua ripianificazione.

Di fatto le società proprietarie hanno tenuto due linee di condotta molto diverse.

La Ventunesimo Secolo (comparto 2, il più piccolo) ha portato a termine il grande fabbricato e le limitate opere di urbanizzazione di sua spettanza, procedendo alle vendite fino alla crisi e al fallimento, sicché le sue unità immobiliari sono state vendute in buona parte in regime ordinario di mercato e per il resto sono cadute nell'attivo fallimentare e vendute dal fallimento.

Gli organi di quel fallimento hanno poi tenuto ha linea di condotta concordato col Comune la cessione / monetizzazione di aree e accettato di introdurre negli avvisi d'asta e nei contratti conseguenti una clausola che obbliga gli acquirenti a pagare pro quota al Comune l'importo delle opere previste dalla convenzione ma non eseguite.

Al contrario, la società proprietaria del comparto 1 (Immobiliare Terzo Millennio srl, cui è subentrata la Prica, alla quale ultima è infine subentrato il Fallimento Prica srl) quando era in bonis nel 2012 avviò una serie di contenziosi in cui contestava la asserita inerzia pianificatoria del Comune e la illegittimità di una delle varianti adottate, chiedendo un ingente risarcimento danni. Nell'ultima e più recente fase di tale contenzioso, il Comune ha proposto appello avverso la sentenza Tar Marche n. 231 del 2019, che aveva in gran parte respinto e per il resto molto ridimensionato, ma anche parzialmente accolto le impugnazioni e pretese avversarie. Dopo l'appello e prima che Consiglio di Stato si pronunciasse sulla sospensiva chiesta dal Comune, è stata svolta e finalizzata una trattativa fra le parti e il Consiglio Comunale con atto 17 aprile 2020 n. 21 ha deliberato di transigere la lite con la Curatela del Fallimento Prica, per un importo frazionale rispetto a quello stabilito dal Tar. La transazione è stata stipulata mediante contratto sottoscritto dalle parti il 24 luglio 2020.

In sostanza, quindi, gli organi di tale fallimento hanno tenuto una linea conflittuale, in parte condizionata dal contenzioso col Comune avviato dalla società prima del fallimento, proseguendo tale contenzioso, cedendo a terzi parte delle aree destinate alla

esecuzione di opere di urbanizzazione (parcheggi), vendendo rapidamente e senza condizioni le unità immobiliari cadute nel fallimento (ossia la quasi totalità di quelle oggetto delle concessioni edilizie rilasciate dal Comune).

2.5- Dal canto suo il Comune si è trovato ad affrontare un duplice ordine di problemi: in ambito processuale, fronteggiare il contenzioso del comparto 1 (ottenendo il notevolissimo ridimensionamento delle pretese risarcitorie prima in sede Tar e poi alla fine in sede transattiva), e in ambito amministrativo farsi carico della a sua volta duplice necessità sul piano edilizio di verificare e completare la dotazione delle opere di urbanizzazione nei due comparti e sul piano urbanistico di elaborare una non facile soluzione di ripianificazione.

In ordine alla dotazione ed esecuzione delle opere di urbanizzazione, tema di riferimento del presente parere, da quel che ho potuto apprendere in questi giorni grazie in parte al documento istruttorio e in parte ai cennati ampi colloqui successivi, la condotta del Comune nel corso degli anni recenti è stata orientata a tenere ben presenti i limiti inderogabili degli standard riferiti alle edificazioni già eseguite e al contempo a conseguire in qualche modo l'attuazione di quanto previsto dalle convenzioni (tentando di superare col consenso degli interessati le criticità sopra sommariamente descritte).

2.6- Per quanto riguarda il comparto 1, che se non sbaglio è dei due il più esteso, a quel che ho potuto capire il Comune sta negoziando con gli aventi causa dal fallimento e in particolare con l'acquirente dell'area l'acquisto o la messa a disposizione della porzione di parcheggio occorrente a raggiungere lo standard minimo di legge e con gli acquirenti delle unità immobiliari il pagamento delle somme occorrenti a soddisfare per quanto possibile le previsioni della convenzione originaria.

Per quanto riguarda il comparto 2, risultano distinte le posizioni degli acquirenti dal fallimento e degli acquirenti in bonis. Come esposto nel documento istruttorio e qui sopra accennato, il Comune ha già ottenuto dal Fallimento la cessione dell'area occorrente a soddisfare lo standard minimo di legge e la inclusione nei contratti di vendita delle unità immobiliare incluse nell'attivo di una clausola che obbliga ciascun acquirente al pagamento pro quota delle somme occorrenti a soddisfare per quanto possibile le previsioni della convenzione originaria. Quindi la posizione degli acquirenti dal fallimento è definita.

La proposta di accordo che il Comune è chiamato a deliberare e alla cui approvazione il documento istruttorio è orientato riguarda invece la posizione degli acquirenti in bonis, ossia ante fallimento, che avevano acquistato gli appartamenti dalla società quando era in bonis ai prezzi di mercato e già dotati di abitabilità / agibilità.

2.7- Prima di entrare nel merito degli argomenti sostenuti dalle parti (Comune e acquirenti pre-Fallimento della Immobiliare ventunesimo secolo), dalla cui

contendibilità e opinabilità dipende in modo più diretto la sussistenza di ragioni giuridiche che possono oggettivamente giustificare una intesa sulla questione in oggetto, è necessario segnalare quanto segue, nell'ottica più ampia della sua compatibilità con il disegno unitario perseguito dal Comune per la zona Ceccotti.

Le ragioni colte nel documento istruttorio e nei citati colloqui telefonici avvalorano la compatibilità in base a diverse ragioni che possono sintetizzarsi come segue.

La intesa in discorso:

a) non ostacola, ma anzi (grazie al relativo pagamento) comporta la acquisizione rapida e concordata di risorse utili al completamento delle opere di urbanizzazione minime (standard), delle quali cui (se lo scrivente ha ben compreso) resta intatta e garantita la disponibilità nel comparto 2;

b) comporta una contraddizione solo apparente con l'accordo raggiunto col Fallimento Ventunesimo Secolo e con le clausole introdotte nelle vendite da questo effettuate, perché le unità immobiliari cui si riferisce la odierna ipotesi di intesa (a differenza di quelle vendute dal Fallimento) possiedono la agibilità / abitabilità, il che è giuridicamente rilevante per le ragioni che saranno spiegate più avanti;

c) il possesso della agibilità / abitabilità le distingue anche dalla condizione degli acquirenti del fallimento Prica nel comparto 2, a ciascuno dei quali il Comune propone un accordo post vendita contenente una clausola analoga a quella introdotta nelle vendite del fallimento Ventunesimo Secolo, tanto più che nel comparto 2 (a differenza che nel comparto 1) allo stato non è garantito lo standard di legge, il che di per sé (a prescindere da ogni altra considerazione) è fattore ostativo al rilascio di per sé delle relative agibilità o fattore rilevante per la revoca di quelle poche rilasciate eventualmente in passato (come pure si spiegherà più avanti);

d) è sostenibile che non costituisca neppure un precedente direttamente ostativo alla azione del Comune in casi diversi, in cui il buon diritto del Comune andrebbe valutato in base a presupposti in parte differenti, ove per esempio riguardassero soci subentrati dopo la liquidazione di una società e/o casi in cui le opere di urbanizzazione esistenti restassero insufficienti ai minimi necessari.

### 3. Le contrapposte ragioni delle parti sulla divergenza che la bozza di accordo intende dirimere.

Come sintetizzato nelle premesse della bozza di accordo:

- il Comune chiede a ciascuno degli acquirenti precedenti al Fallimento di versare un determinato importo a titolo di monetizzazione per la mancata realizzazione di un parcheggio multipiano previsto come adempimento convenzionale a carico della società Immobiliare Ventunesimo Secolo s.r.l. che, in virtù di deliberazioni nn. 17 del 22.12.2019, 10 del 11.03.2019 e 398 del 24.09.2021, risulterebbe, per effetto del precedente Accordo sottoscritto tra il Comune e la Curatela del Fallimento Immobiliare Ventunesimo Secolo s.r.l., posto a carico non solo del Fallimento e dei

suoi aventi causa, ma anche dei proprietari che hanno acquistato prima del fallimento, nella misura di complessivi € 253.549,67 da ripartire sulle singole unità immobiliari come da schema allegato alla deliberazione n. 398/2001;

- per converso ciascuno degli acquirenti pre Fallimento, il cui contratto non contiene evidentemente la clausola negoziata successivamente fra Comune e Fallimento, obietta quanto segue:

1) [egli] non è soggetto attuatore del piano convenzionato, né titolare del permesso di costruire, né soggetto realizzatore dell'intervento, e perciò non rientra nel novero dei soggetti tenuti alla corresponsione degli importi indicati dal Comune di Civitanova Marche per le causali sopra citate;

2) nell'atto di acquisto nessun onere convenzionale è stato trasferito a suo carico;

3) quand'anche ciò fosse avvenuto, l'accordo per la monetizzazione del parcheggio non realizzato è res inter alios acta, in quanto intervenuto con il Fallimento della Società Immobiliare Ventunesimo Secolo s.r.l.;

4) il Comune di Civitanova Marche, al fine di tutelarsi dagli inadempimenti del lottizzante originario, avrebbe semmai dovuto previamente escutere le garanzie rilasciate dalla società Immobiliare Ventunesimo Secolo s.r.l. all'atto della stipula delle convenzioni sopra citate;

5) in ogni caso, tutti i termini prescrizionali sono ampiamente maturati sia rispetto alla scadenza delle convenzioni, sia rispetto al rilascio dei titoli autorizzativi.

#### 4. Valutazione giuridica delle tesi contrapposte

4.1- Con la delibera consiliare n. 10 del 2019 il Comune ha approvato la intesa con il Fallimento della Immobiliare Ventunesimo Secolo, in forza della quale si riconosce che le opere e le cessioni di aree previste dalla convenzione stipulata inter partes per la attuazione del piano particolareggiato sono state eseguite e possono essere portate a termine con taluni specifiche residue prestazioni che detto Fallimento si impegna a adempiere. Fa eccezione la partecipazione del comparto 2 alla realizzazione del parcheggio multipiano, per un controvalore stimato in 527.153,50 che le parti concordano di adempiere ponendone l'ammontare a carico sia delle unità immobiliari che il Fallimento deve vendere all'asta per un importo di circa 273 mila euro, sia delle unità vendute dalla società quando era in bonis per un ammontare di circa 253 mila euro.

La successiva delibera giunta n. 398 del 2021 ha preso atto dell'avvenuto adempimento dell'intesa raggiunta con il Fallimento in conformità alla delibera consiliare n. 10 del 2019 e approva uno schema di ripartizione della somma residua che in base a quella intesa doveva gravare sui precedenti acquirenti in bonis.

Come si vede, l'intesa raggiunta muoveva dalla premessa condivisa da Comune e Fallimento che la convenzione potesse e dovesse essere adempiuta per intero quanto a

cessione delle aree e (già avvenuta) esecuzione delle opere interne al comparto 2, ponendone l'adempimento per la parte a carico degli acquirenti delle singole unità immobiliari.

Con saggia decisione comunque per le unità immobiliari ancora da vendere si convenne che il Fallimento avrebbe introdotto una apposita clausola nei contratti ancora da stipulare, il che è valso e vale a dare al relativo obbligo una precisa base contrattuale nel rapporto con ciascun successivo acquirente in sede fallimentare.

Mancando tuttavia una analoga clausola nei contratti precedenti, stipulati quando la società era in bonis, che (è dato presumere) presupponevano la vendita a prezzo commerciale di unità immobiliari già debitamente urbanizzate o in corso di urbanizzazione da parte del venditore, i relativi acquirenti oggi eccepiscono quel che è sintetizzato nelle premesse della bozza di accordo e qui trascritto nel paragrafo che precede.

4.2- Il documento istruttorio si esprime in senso favorevole alla approvazione dello schema per i motivi che di seguito vengono trascritti.

1) Fermo restando che i criteri di ripartizione delle quote per tutti i proprietari delle unità immobiliari che compongono l'edificio ex XXI Secolo, è indubbio che, a parte le altre considerazioni che seguono, la posizione di coloro che hanno acquistato prima del fallimento è diversa da coloro che hanno acquistato dopo il fallimento. Questi ultimi nel bando d'asta, a cui hanno partecipato, avevano già ben visionati ed esplicitati tutti gli oneri cui sarebbero andati in contro e, quindi, anche quelli nei confronti del comune per ottenere l'agibilità/abitabilità e che il Comune stesso aveva concordato e formalizzato con la curatela del fallimento;

2) Il periodo degli acquisti diretti dalla Immobiliare XXI Secolo risalente a prima del 2014 dal punto di vista del mercato edilizio era sicuramente meno favorevole di quella recente (di chi ha acquistato dal fallimento) in quanto allora i valori immobiliari erano in maniera assolutamente più elevati;

3) La citazione delle convenzioni di urbanizzazione nei singoli rogiti di acquisto non area apposta al fine di una espressa assunzione da parte degli acquirenti degli oneri medesimi in capo al lottizzante Immobiliare XXI Secolo;

4) Gli acquirenti diretti hanno da tempo ottenuto l'agibilità/abitabilità dei loro immobili come riportato in premessa per la gran parte con provvedimento espresso del Comune a seguito della richiesta e per il resto con il formarsi del silenzio-assenso come previsto dalla normativa già all'epoca vigente;

5) Le convenzioni di urbanizzazione non prevedevano l'impossibilità del rilascio dell'agibilità/abitabilità prima del completamento di tutte le opere e sicuramente al momento del rilascio del provvedimento espresso del comune o del formarsi del silenzio assenso, l'edificio era sicuramente allacciato a tutte le reti dei servizi comunali e provvisto degli standard mini di cui al D.M. 1444/68.

La proposta di approvazione dello schema, anche se, porterebbe al Comune un'entrata inferiore da quella indicata dalla delibera G.M. 398/2021, appare all'ufficio opportuna per il Comune anche per le seguenti considerazioni di carattere più generale:

a) La possibilità di definire separatamente le problematiche del Comparto 2 Ex XXI Secolo (e contestualmente, con altre operazioni, quelle del Comparto n. 1 Ex PRICA) costituisce elemento di forte facilitazione per la nuova variante dell'area Ceccotti in quanto si eliminerebbero le problematiche di un numero consistente di soggetti che gravano su tale parte del territorio comunale. La riduzione del numero dei soggetti coinvolti riduce il numero e la varietà delle problematiche da risolvere nonché l'entità delle problematiche da risolvere facilitando una operazione che protrae ormai da tre decenni senza arrivare ancora ad un assetto stabile. La riduzione del numero dei soggetti coinvolti riduce anche la possibilità di andare in contro in sede di variante ad osservazioni problematiche e conseguenti possibili ricorsi anche all'autorità giudiziaria amministrativa o civile, cosa che, come in passato, ha determinato l'interruzione del processo di pianificazione.

b) In questi anni in cui gli edifici ex XXI Secolo e, più ancora, quello dell'ex Prica sono rimasti completati nel loro involucro ma non completati nelle singole unità immobiliari sono andati incontro a progressivo deterioramento non solo fisico ma soprattutto ambientale e sociale nel senso che essi hanno costituito attrazione per soggetti problematici;

c) L'avvenuto ottenimento sia con provvedimento espresso del Comune che con la formazione del silenzio assenso delle agibilità delle singole unità immobiliari da parte di questi proprietari (come risulta dagli elenchi in premessa) è elemento a favore dei medesimi di consolidamento dei loro diritti e di maggiore problematicità nell'ottenere da parte del Comune il piano pagamento di quanto indicato nella citata delibera G.M. n. 398/2021;

d) Eventuali vertenze che si dovessero instaurare a seguito della richiesta del Comune di quanto contenuto nella delibera 398/2021, determinerebbero sicuri oneri legali ed esiti non del tutto con esito favorevole scontato;

e) Si segnala altresì che, la riduzione di entrata che comporterebbe l'accettazione della transazione invece dell'azionare quanto contenuto nella delibera 398/2021, non determinerebbe una ulteriore difficoltà nel bilancio comunale in quanto tale ipotetica entrata non è stata ancora accertata.

4.3- Compito precipuo del presente parere è quello di valutare giuridicamente le ragioni addotte a sostegno delle eccezioni degli acquirenti in bonis, sopra riportate.

1) [l'acquirente] non è soggetto attuatore del piano convenzionato, né titolare del permesso di costruire, né soggetto realizzatore dell'intervento, e perciò non rientra nel novero dei soggetti tenuti alla corresponsione degli importi indicati dal Comune di Civitanova Marche per le causali sopra citate;



2) nell'atto di acquisto nessun onere convenzionale è stato trasferito a suo carico;

Commento.

Queste due obiezioni vanno trattate congiuntamente.

Le obbligazioni connesse con la urbanizzazione delle aree sono abitualmente qualificate di carattere reale, intendendosi con tale espressione quelle obbligazioni caratterizzate dalla connessione con una cosa: i soggetti del rapporto saranno di volta in volta tutti coloro che, successivamente acquisteranno la titolarità del diritto di proprietà o del diritto reale di godimento sulla cosa. Le obbligazioni "propter rem" si definiscono anche "ambulatorie", in quanto, appunto, i soggetti del rapporto mutano in seguito alla circolazione del bene.

La giurisprudenza civile e amministrativa (Consiglio di Stato sez. IV 23/11/2021 n. 7844) individua la fonte normativa della ambulatorietà nell'art. 28, comma 7, della Legge 17 agosto 1942 n. 1150, come modificato dall'art. 8 della Legge 6 agosto 1967, n. 765 secondo cui "il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relativa ai lotti stessi".

Secondo la formula quasi tratteggiata ripetuta da molte sentenze (cfr. ad esempio Tar Lombardia Milano sez. II 27/04/2021 n.1056) la natura reale dell'obbligazione comporta che all'adempimento della stessa saranno tenuti non solo i soggetti che stipulano la convenzione, ma anche quelli che richiedono la concessione, quelli che realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa (cfr. Cass. civ., 15 maggio 2007, n. 11196; Cass. civ., Sez. II, 27 agosto 2002, n. 12571).

Una formula di questo genere si presta in effetti a una lettura molto ampia, favorevole alla tesi del Comune, nel senso della estensione dell'obbligazione di eseguire le opere agli aventi causa di chi ha realizzato l'edificazione, ossia appunto agli acquirenti degli immobili (o loro porzioni), e ciò direttamente per legge, a prescindere da qualunque pattuizione.

Tuttavia un orientamento giurisprudenziale, pur non unanime, precisa che sono esclusi dall'area dei responsabili coloro che hanno acquistato singoli beni da chi ha realizzato la costruzione sulla base della concessione edilizia, con la conseguenza che qualora quest'ultimo abbia anche realizzato le opere di urbanizzazione può rivalersi con i successivi acquirenti della spesa sostenuta solo in virtù di espressa pattuizione negoziale, nella quale non viene più in rilievo il carattere "reale" dell'obbligazione (così Cassazione civile, sentenze sez. III, 20 agosto 2015, n. 16999 e 15 maggio 2007, n. 11196), dovendosi dunque escludere dalla cerchia degli obbligati «coloro che abbiano in seguito acquistato le abitazioni».

La sentenza TAR Sardegna sez. II 10/01/2017 n. 13 argomenta al riguardo che le convenzioni di lottizzazione sono riconducibili ad accordi integrativi o sostitutivi di cui sono parti l'Amministrazione comunale e le società lottizzanti, sicché gli acquirenti degli immobili compresi nella lottizzazione non sono legittimati a partecipare a un giudizio per inadempimento agli obblighi contrattuali, in quanto non sono parti della

convenzione. Né è plausibile o condivisibile ricondurre detti proprietari alla categoria degli aventi causa degli originari lottizzanti o ad obbligati propter rem, posto che la cerchia degli obbligati è esclusivamente limitata a coloro che abbiano chiesto e ottenuto le concessioni edilizie e non si estende a coloro che abbiano in seguito acquistato le abitazioni.

Per tali ragioni, la tesi del Comune è opinabile e comunque la materia si presenta intrinsecamente contendibile e litigiosa.

3) quand'anche ciò [cioè il subentro del singolo acquirente] fosse avvenuto, l'accordo per la monetizzazione del parcheggio non realizzato è res inter alios acta, in quanto intervenuto con il Fallimento della Società Immobiliare Ventunesimo Secolo s.r.l.;

#### Commento

La obiezione presenta un profilo meritevole di autonoma e specifica considerazione, sottolineando il tema (non dell'obbligo di esecuzione, ma) della monetizzazione del parcheggio.

La monetizzazione sarebbe in effetti una sorta di anticipazione al presente di costi futuri, l'obbligo di concorrere ai quali a ben vedere di attualizzerebbe solo al momento in cui il parcheggio sarà effettivamente realizzato.

E' quindi oggettivamente discutibile che si venga oggi a richiedere il pagamento anticipato (fosse pure a prezzi convenienti) di un credito futuro e ancora incerto, quanto meno nel quantum e nel quando.

Va detto, d'altronde, e la motivazione della delibera consiliare n. 10 del 2019, nell'approvare l'accordo col Fallimento, rimanda a una successiva pianificazione (atteso che al momento lo stralcio provinciale rende del tutto impossibile la esecuzione del parcheggio multipiano che avrebbe dovuto essere inserita proprio in quel piano particolareggiato che lo stralcio ha reso inattuabile) e quell'accordo (al pari dell'altro che qui si discute) dichiara che il Fallimento e gli acquirenti sono esonerati definitivamente dalle conseguenze partecipative ai costi che la futura pianificazione renderà attuali ed esigibili.

Proprio l'esonero dai futuri obblighi è insomma un punto qualificante della intesa che la rende interessante anche per la parte privata, ma al contempo rende discutibile in senso giuridico la pretesa di anticipare il pagamento al momento attuale.

Anche questo tema è dunque intrinsecamente contendibile e litigioso.

4) il Comune, al fine di tutelarsi dagli inadempimenti del lottizzante originario, avrebbe semmai dovuto previamente escutere le garanzie rilasciate dalla società Immobiliare Ventunesimo Secolo s.r.l. all'atto della stipula delle convenzioni;

#### Commento

La scelta dell'Ente di non avvalersi delle garanzie è materia estranea al presente parere, anche se sembra trovare una evidente spiegazione proprio nello stralcio provinciale (preceduto per di più dalla sentenza di annullamento emessa dal Tar e solo dopo due

anni annullata in appello), che impedisce di autorizzare nuove edificazioni e nuove opere anche pubbliche in una zona c.d. bianca, con ciò (come si è visto in precedenza) paralizzando l'attuazione ulteriore del piano particolareggiato al cui servizio sono poste le opere di che trattasi (e quindi anche le relative garanzie).

Ciò detto, quel che più conta ai nostri fini è la titolarità dell'obbligazione sottostante che, nell'ottica della tesi comunale che le attribuisce carattere ambulatorio esteso anche agli acquirenti degli immobili, grava su ciascun acquirente come co-obbligato principale subentrante al lottizzante.

E' noto che all'obbligato principale non è consentito opporre alla richiesta di adempimento del creditore la escussione preventiva del garante, essendo semmai in determinati casi consentito l'inverso, cioè l'obbligo di preventiva escussione del debitore principale (cfr. artt. 1267 e 1944 c.c.).

Il che comporta ad avviso dello scrivente un'obiettiva debolezza di tale obiezione.

5) in ogni caso, tutti i termini prescrizionali sono ampiamente maturati sia rispetto alla scadenza delle convenzioni, sia rispetto al rilascio dei titoli autorizzativi;

#### Commento

Vi è contrasto in giurisprudenza sul punto della prescrittibilità o meno dei diritti di cessione e di esecuzione di opere di urbanizzazione stabiliti dalla convenzione in favore del Comune.

Un'nutrita giurisprudenza, prevalente fra le pronunce più recenti, ne afferma la imprescrittibilità con argomenti felicemente sintetizzati nella motivazione della sentenza Tar Campania Napoli sez. II 5/12/2019 n.5705.

Lo scrivente condivide tale orientamento, secondo cui gli obblighi di cessione recati da una convenzione di lottizzazione ovvero dagli atti a questa assimilabili sono imprescrittibili (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2019, n. 1341, Cons. St., sez. IV, sentenza n. 4278 del 26 agosto 2014, nonché n. 5413 del 30 novembre 2015; da ultimo, sez. IV, n. 3672 del 14 giugno 2018"; cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2019, n. 2084), giacché alla natura "sostitutiva" del potere pianificatorio che si riconosce ex art. 11 della L. 241/90 alla convenzione di lottizzazione si riconduce la incompatibilità dell'istituto della prescrizione con la "pretesa" dell'amministrazione all'esecuzione delle opere, pretesa irriducibile a mero diritto soggettivo "disponibile" di cui sarebbe titolare il Comune, essendo volta, sia pure mediante l'adozione di una modalità di esercizio concordata del "potere di pianificazione" ad essa attribuito dalla legge, a perseguire l'interesse pubblico al razionale assetto urbanistico del territorio; come tale di carattere non rinunciabile né estinguibile per effetto del mero decorso del tempo (o, secondo una diversa ricostruzione della prescrizione - dalla quale deriverebbe solo un effetto preclusivo all'esercizio del diritto - suscettibile di essere "indebolito" dall'eccezione sollevata dalla controparte).

Va dato atto tuttavia di un orientamento opposto, seppur meno autorevole e meno recente, che ritiene prescrittibili detti "diritti", divergendo poi sulla sua decorrenza, se

dalla data della stipula della convenzione (T.A.R. Napoli, Sez. II, 23 marzo 2007 n. 2773) o dalla data della scadenza della stessa (T.A.R. Lombardia Brescia, 3 febbraio 2003, n. 65; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 6 novembre 2013, n. 2428; T.A.R. Abruzzo L'Aquila, 12 settembre 2013, n. 747).

Potremmo peraltro aggiungere che nel caso nostro la situazione di attesa di nuova pianificazione in cui versa la zona Ceccotti potrebbe intendersi come fattore idoneo a sospendere il termine esecutivo delle opere e quindi il corso della prescrizione.

Seppur la tesi avversaria appaia minoritaria, si tratta anche in questo caso di un tema intrinsecamente contendibile e litigioso.

#### 5- Un argomento ulteriore in tema di abitabilità/agibilità conseguita in assenza di completa esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Ad avviso dello scrivente e a sostegno della fondatezza della richiesta avanzata dal Comune, va accennato a un ulteriore argomento.

L'art. 24 d.P.R. n. 380/2001 non si limita a chiedere, per l'ottenimento dell'agibilità, il completamento delle opere di urbanizzazione, bensì anche il loro collaudo, che deve avvenire in contraddittorio con l'amministrazione e che, pacificamente, non è intervenuto, e tanto basterebbe a negare la agibilità/abitabilità (TAR Lombardia, Milano, sez. II, 12/03/2021, n. 652, TAR Toscana Sez. III 16 ottobre 2021 n.1328) e perfino a giustificare l'auto-annullamento da parte del Comune (TAR Toscana, Firenze, sez. III, 27/02/2018, n.323).

Inoltre a ben vedere la disciplina della certificazione dell'agibilità non configura una vera e propria ipotesi di silenzio assenso in senso tecnico (art. 20 L. n. 241 del 1990), ma dà invece luogo a una sorta di legittimazione ex lege, che prescinde dalla pronuncia della Pubblica amministrazione e trova fondamento nella effettiva sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per il rilascio del titolo (TAR Campania Napoli Sez. II 21 febbraio 2022 n. 1160) e comunque anche nell'ottica dell'auto-annullamento o della revoca propriamente detta l'eventuale dichiarazione non veritiera formulata dal privato in ordine alla sussistenza delle opere di urbanizzazione (se non veritiera) non sarebbe di ostacolo (art. art. 21 nonies L. n. 241 del 1990), salvo secondo parte della giurisprudenza il solo caso di assoluta buona fede del medesimo (Cons. Stato sez. V 27/06/2018 n. 3940).

Si accenna a tale argomento non per offrire materia ulteriore di conflitto, ma per sottolineare l'importanza effettiva della leva della agibilità, senza negarne il carattere pur sempre contendibile e conflittuale.

\* \* \*

6- In conclusione, dall'insieme di quanto esposto emerge con oggettiva evidenza il carattere contendibile e litigioso di molte delle questioni esaminate.

Per chiarire tali questioni in difetto di accordo occorrerebbe intraprendere un contenzioso lungo, costoso e di esito incerto.

Sussistono quindi i presupposti di base che giustificano una transazione o un accordo conciliativo del genere di quello prospettato con le parti private nel caso in esame.

Detto ciò, resta fermo che ogni valutazione di convenienza, di opportunità e di pubblico interesse esula, come è naturale e come anche cennato nel carteggio che ha preceduto l'incarico, dalla competenza dello scrivente.

Avv. Andrea Calzolaio