

Pubblicato il 13/11/2020

N. 07024/2020REG.PROV.COLL.  
N. 07864/2019 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 7864 del 2019, proposto dal Comune di Camposampiero, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Dal Prà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Sergio Carlo Dal Prà in Padova, via Morgagni, n. 44;

*contro*

l'Azienda Ulss Nr. 6 Euganea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Manzi e Maria Luisa Miazzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Immobiliare San Marco s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fulvio Lorigiola e Luigi Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e

domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 164/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Azienda Ulss n. 6 Euganea e della s.r.l. Immobiliare San Marco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2020 il Cons. Oberdan Forlenza; nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'appello in esame, il Comune di Camposampiero impugna la sentenza 5 febbraio 2019, n. 164, con la quale il TAR per il Veneto, sez. II, ha respinto le domande proposte con il ricorso instaurativo del giudizio di primo grado nei confronti della Azienda Ulss n. 6 Euganea ed ha invece parzialmente accolto le domande proposte nei confronti dell'Immobiliare San Marco s.r.l.

La controversia ha per oggetto una complessa vicenda urbanistica, che ha origine da una convenzione stipulata in data 28 aprile 2005 dal Comune appellante e l'Azienda Ulss (poi confluita nell'Ulss n. 6) per la riqualificazione urbana dell'area ospedaliera.

Tale convenzione prevedeva tre ambiti di intervento:

- ambiti A e C, per i quali era stato inizialmente previsto un termine per la realizzazione di tutti gli interventi edilizi di dieci anni (fino al

2015), termine successivamente prorogato di cinque anni (fino al 2020);

- ambito B, per il quale era previsto un termine di quindici anni (fino al 2020).

In particolare, l'ambito A era suddiviso in due parti, la prima destinata prevalentemente ad interventi edilizi, la seconda interessata da opere di urbanizzazione da cedere al Comune a titolo gratuito. Per tale area era prevista la facoltà per l'Ulss di cedere a terzi i benefici e gli obblighi della convenzione, cosa avvenuta (quanto alla prima delle due parti, cioè quella interessata da interventi edilizi) in favore della società Immobiliare San Marco s.r.l.

Quest'ultima era obbligata a realizzare a propria cura e spese le opere di urbanizzazione primaria e secondaria dell'intero ambito A (obbligo precisato da una nuova convenzione del 19 marzo 2008).

L'art. 2 di tale ultima convenzione prevedeva, quanto agli interventi di urbanizzazione, un primo stralcio esecutivo (le cui opere erano da eseguirsi entro tre anni dalla dichiarazione di inizio lavori), ed un secondo stralcio (con obbligo di esecuzione secondo i tempi e le modalità indicati dal Comune).

Tanto precisato, il Comune appellante, lamentando il totale inadempimento delle obbligazioni assunte dalla Ulss e dalla società e ritenendo tali soggetti coobbligati in solido, ha agito in primo grado per ottenere, in via principale, la condanna all'esecuzione di tutte le obbligazioni previste dalle convenzioni; in via subordinata, la condanna al risarcimento dei danni subiti per l'inadempimento, equitativamente indicati in Euro 300.000,00 (trecentomila/00).

La sentenza impugnata – respinte preliminarmente le eccezioni di nullità del ricorso per indeterminatezza della domanda e di

inammissibilità per carenza di interesse (motivata con riferimento alla non ancora intervenuta scadenza del termine per l'adempimento delle obbligazioni) – afferma, in particolare:

- “per la generalità delle obbligazioni dedotte nelle convenzioni la domanda di adempimento e la domanda di condanna al risarcimento devono essere respinte poiché non si è ancora verificata la condizione di inadempimento che le stesse presuppongono”, posto che le obbligazioni “possono essere adempiute fino alla data di scadenza della convenzione e solo successivamente a tale data diverrà possibile verificare se le opere siano state o meno eseguite”;
- tuttavia, avendo l'azienda sanitaria più volte affermato di non essere tenuta all'adempimento delle obbligazioni previste dalle convenzioni, avverso la stessa il Comune è abilitato ad attivare i rimedi giuridici ritenuti più opportuni per la propria tutela”, poiché l'affermazione del debitore di non essere tenuto a adempiere o l'assunzione di condotte incompatibili con la volontà di adempiere, equivalgono di per sé ad un inadempimento;
- quanto all'ambito A, “il riferimento contenuto nell'art. 1 della convenzione del 2008 agli obblighi gravanti su ciascuno (Azienda sanitaria e parte privata) non va inteso . . . nel senso che si tratta di obblighi aventi lo stesso contenuto, ma nel senso che si tratta di obblighi diversi, consistenti nel vincolo di realizzare le urbanizzazioni per la parte privata, e nel vincolo di cedere le aree per l'azienda sanitaria a seguito della realizzazione delle urbanizzazioni, atteso che dalle convenzioni e dal contegno delle parti non è possibile evincere alcun obbligo ulteriore, neppure a titolo solidale, a carico dell'Azienda sanitaria” (v., in particolare, pagg. 7 - 8 sent.);

- fermo restando che, anche nei confronti dell'Immobiliare San Marco non è ravvisabile un inadempimento per la generalità delle obbligazioni di cui alle convenzioni, in quanto non ancora scaduto il termine, nondimeno per le obbligazioni previste dall'art. 2 della convenzione del 2008 e cioè "rispetto alle opere di urbanizzazione del primo stralcio esecutivo, per la cui esecuzione la convenzione del 2008 prevede un termine diverso da quello di efficacia della stessa, e che è già scaduto, è configurabile un inadempimento" e pertanto la società "deve essere condannata ad adempiere all'obbligazione di eseguire le opere di cui al primo stralcio esecutivo relative all'ambito A".

Nulla la sentenza ha statuito in ordine alla domanda di risarcimento dei danni subiti a causa dell'inadempimento.

2. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione ed errata applicazione artt. 1362 ss. c.c.; violazione ed errata applicazione dei principi in tema di esecuzione delle convenzioni urbanistiche; ciò in quanto "gli accordi intercorsi tra l'Azienda e l'acquirente non rilevano nel caso in esame, essendo volti a regolare rapporti interni cui è estraneo il Comune"; in tal senso "la presa d'atto del Comune della cessione, contestualmente al trasferimento della proprietà, degli obblighi di cui alla convenzione del 2005, evidenzia il rafforzamento delle garanzie in favore del Comune, il quale vede aggiungersi (ai soggetti già vincolati) un altro soggetto obbligato nei suoi confronti all'esecuzione delle opere oggetto delle convenzioni";

b) violazione ed errata applicazione art. 1183 c.c. e dei principi in tema di obblighi derivanti da convenzioni pubbliche sotto ulteriore

profilo; ciò in quanto “un conto è il termine di validità del piano particolareggiato, altro è il termine di esigibilità delle obbligazioni poste a carico del privato”, di modo che “le obbligazioni a carico dei privati sono immediatamente esigibili dall’amministrazione, salvo che la convenzione preveda uno specifico termine di adempimento per le stesse, diverso e distinto dal termine di validità del piano”. Di conseguenza, “considerando che ad oggi (6 agosto 2019, data di redazione dell’appello, n.d.r.) i lavori che le controparti devono realizzare non sono nemmeno stati avviati, si configura un sicuro inadempimento, anche ammettendo che non sia ancora scaduto il termine della relativa obbligazione, non essendo stata svolta l’attività preparatoria necessaria per assicurare l’esatto adempimento”.

3. Si è costituita in giudizio l’Azienda Ulss n. 6 Euganea, che ha concluso per il rigetto dell’appello, stante la sua infondatezza.

In particolare, l’Azienda sottolinea come “nessun dubbio può porsi in ordine alla liberazione dell’Azienda con riguardo alle aree dell’ambito A che sono state oggetto di compravendita”; e ciò con particolare riguardo a quanto previsto dall’art. 15 della convenzione del 2005.

Si è altresì costituita la società Immobiliare San Marco s.r.l., che ha anch’essa concluso richiedendo il rigetto dell’appello, poiché “il termine per l’adempimento delle obbligazioni relativamente agli ambiti A e C del Piano è quello di validità delle convenzioni; peraltro, ai sensi dell’art. 9 della convenzione 2005 il Comune, a fronte di inadempimento, è abilitato all’esercizio di poteri sostitutivi, limitatamente alle opere di urbanizzazione comprese nell’ambito A, avvalendosi della cauzione prevista.

Dopo il deposito di ulteriori memorie e repliche, all'udienza pubblica di trattazione la causa è stata riservata in decisione.

#### DIRITTO

4. L'appello è parzialmente fondato, in quanto deve essere accolto il secondo motivo e deve essere respinto il primo dei motivi proposti.

Al fine della esatta impostazione del *thema decidendum*:

- in primo luogo, occorre esaminare il secondo dei motivi di appello (sub lett. b) dell'esposizione in fatto), con il quale il Comune appellante, richiamando l'art. 1183 del codice civile, lamenta che la sentenza impugnata abbia respinto la domanda di condanna all'adempimento delle obbligazioni assunte con le convenzioni del 2005 e del 2008 (nella prospettazione del Comune, tale condanna dovrebbe intervenire nei confronti di entrambe le parti appellate, coobbligate in solido);

- in secondo luogo – e solo laddove venga accolto il secondo motivo, rilevandosi la sussistenza di un “generale” inadempimento – occorre esaminare il primo motivo, con il quale, nella sostanza, il Comune appellante ribadisce la sussistenza di una responsabilità solidale della Azienda sanitaria nell'adempimento delle obbligazioni assunte con le citate convenzioni.

Quanto ai motivi di appello proposti, occorre ancora precisare che – pur non essendovi estrema chiarezza sul punto – dal tenore complessivo dell'appello (e della stessa sentenza impugnata) occorre ritenere che sia in discussione l'adempimento delle obbligazioni riferite al solo Ambito A, di cui alle convenzioni citate.

A quanto ora esposto, occorre aggiungere che la sentenza impugnata ha espressamente condannato l'Immobiliare San Marco s.r.l. all'“adempimento delle obbligazioni previste dall'art. 2 della

convenzione del 18 marzo 2008, relativamente al primo stralcio esecutivo dell'ambito A", non ritenendo tali obbligazioni rientranti tra quelle per le quali il termine dell'adempimento non è ancora scaduto.

Tale statuizione, non essendo stata impugnata né dalla società – né, ovviamente, dal Comune, che ritiene diversamente che anche tutte le altre obbligazioni debbano essere ritenute come inadempite, con responsabilità "anche" dell'azienda sanitaria - deve ritenersi (come nota anche l'appellante: v. pag. 8 memoria 8 aprile 2020) coperta da giudicato.

Inoltre, con riferimento alla domanda di risarcimento del danno, in ordine alla quale non vi è statuizione da parte della sentenza di primo grado, occorre ritenere che la stessa sia stata "abbandonata" dall'appellante, poiché lo stesso: per un verso, non ha svolto motivi di censura in ordine alla mancata statuizione; per altro verso, non ha espressamente riproposto la domanda di risarcimento in appello (in disparte ogni considerazione in ordine alla sussistenza o meno degli elementi probatori a suo sostegno), non potendosi peraltro ritenere la stessa ricompresa (in assenza di censure specifiche rivolte alla sentenza impugnata) nella generica domanda di accoglimento di "tutte le domande dal Comune avanzate con il ricorso di primo grado (v. pag. 11 appello; nei sensi esposti, conclude anche la azienda sanitaria appellata, v. pag. 6 memoria del 23 aprile 2020).

In definitiva, e per il tramite dei motivi di appello, occorre stabilire, innanzi tutto, se possano considerarsi non adempite tutte le obbligazioni derivanti dalle convenzioni urbanistiche del 2005 e del 2008, riferite all'ambito A; successivamente, ove tale accertamento abbia esito positivo, se in relazione a tali obbligazioni (ivi comprese

quelle connesse alla realizzazione del primo stralcio esecutivo dell'ambito A) sussista la responsabilità in solido dell'azienda sanitaria.

5. La sentenza impugnata non può essere condivisa laddove afferma che la generalità delle obbligazioni di cui alle convenzioni del 2005 e del 2008 non può dirsi inadempita, poiché non è ancora venuto a scadere il termine previsto, e dunque le stesse “possono essere adempite fino alla data di scadenza della convenzione e solo successivamente a tale data diverrà possibile verificare se le opere siano state o meno eseguite”.

5.1. Occorre innanzi tutto osservare che le convenzioni stipulate nel 2005 e nel 2008 erano volte all'attuazione del programma integrato per la riqualificazione urbana dell'area ospedaliera (PIRUEA), approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale del Veneto 12 dicembre 2003, n. 1605.

In via generale, occorre ricordare (sulla base di quanto già evidenziato da questa Sezione, con sentenza 29 settembre 2016, n. 4027) che i programmi integrati di attuazione sono previsti dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, “al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale”, sono approvati dal Consiglio comunale (comma 3) e sono caratterizzati “dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati” (comma 1).

Il comma 2 prevede che “soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati tra di loro, possono presentare al

Comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana e ambientale”.

Come è dato osservare, il programma integrato di attuazione, per natura e contenuti, per procedimento di approvazione e in virtù dei rapporti con il piano regolatore, costituisce uno strumento urbanistico di pianificazione secondaria ed attuativa, con specifiche finalità di pianificazione, di (parte del) territorio comunale; pianificazione per la quale la legislazione urbanistica, in via generale e in base a quanto specificamente previsto per i programmi integrati, prevede la possibilità di loro redazione sia da parte pubblica (del Comune) sia, in via alternativa e sostitutiva, da parte di privati.

Ed infatti, già secondo la legge urbanistica (art. 28, l. 17 agosto 1942 n. 1150), in difetto di piano particolareggiato di esecuzione, può essere proposto dai privati un “piano di lottizzazione” (paradigma degli strumenti urbanistici secondari), che costituisce specificazione delle scelte operate dallo strumento urbanistico primario e dispone su una parte del territorio comunale per la realizzazione di interventi edilizi, con la necessità di nuove opere di urbanizzazione ovvero modifica e/o aggravio di quelle esistenti.

Il piano di lottizzazione (la cui approvazione è rimessa al Consiglio comunale) deve essere accompagnato da una convenzione, con la quale vengono definiti una pluralità di obbligazioni ed adempimenti gravanti sui privati.

Tale convenzione, ai sensi del sesto comma dell’art. 28, “deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge”, ed anzi, ai sensi del precedente quinto comma (alinea), la stessa

approvazione del piano “è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura dei proprietari”.

Nella logica della pianificazione urbanistica di attuazione, dunque, il piano di lottizzazione (o altro strumento di pianificazione attuativa) e lo schema di convenzione ad esso allegato costituiscono atti distinti ma giuridicamente connessi.

Ovviamente, mentre piano urbanistico attuativo e schema di convenzione formano oggetto di un unico atto di approvazione, la convenzione propriamente detta (cioè il contratto ad oggetto pubblico successivamente stipulato) costituisce certamente un atto negoziale autonomo (nel senso di essere giuridicamente distinto dal provvedimento – atto unilaterale di approvazione).

5.2. Nella Regione Veneto, i programmi integrati erano previsti dalla legge regionale 1 giugno 1999 n. 23 (poi abrogata dall’art.49, comma 1, lett. h) l. reg. 23 aprile 2004, n. 11) e, ai sensi dell’art. 2, comma 2, agli stessi era riconosciuto “valore di piano urbanistico attuativo del piano regolatore generale”.

I piani urbanistici attuativi avevano efficacia per dieci anni (art. 58, comma 2, l. reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61, anch’essa successivamente abrogata dalla citata l. reg. n. 11/2004), con possibilità di proroga dell’efficacia, prima della intervenuta scadenza, per ulteriori cinque anni.

Tali termini di efficacia degli strumenti urbanistici attuativi sono stati riconfermati dall’art. 20, l. reg. Veneto 22 aprile 2004, n. 11.

L’art. 4 della citata legge regionale n. 23/1999 prevedeva anche che il programma integrato potesse essere predisposto da soggetti pubblici o privati e dovesse, tra l’altro contenere uno “schema di convenzione” (comma 1, lett. b), contemplante, in particolare, “i

tempi di realizzazione del programma” (lett. b) n. 4) e “la previsione di sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi assunti” (lett. b) n. 5)

5.3. Da quanto sin qui esposto, consegue che termine di efficacia del piano attuativo (strumento urbanistico secondario) e termini di adempimento delle singole obbligazioni contemplate nella convenzione non devono necessariamente coincidere, poiché i secondi rispondono a quanto specificamente previsto nel cronoprogramma indicato nella convenzione medesima.

Ovviamente, da un lato, i termini di realizzazione del programma incontrano un limite massimo di previsione del termine di efficacia del piano attuativo; dall’altro lato, laddove non sia specificamente disposto, occorre intendere tale termine di efficacia del piano anche quale termine di adempimento delle obbligazioni.

Ciò, tuttavia, non costituisce una conseguenza automatica.

Ed infatti, anche nei casi in cui la convenzione non disponga espressamente in ordine a tutti o a singoli termini di adempimento delle obbligazioni, tale ultimo termine non deve – sempre e necessariamente - coincidere con il termine finale di efficacia dello strumento urbanistico secondario, ben potendo dipendere dalla natura dell’opera di urbanizzazione e dal suo carattere di strumentalità con quanto venga edificato (in tal senso precisando l’orientamento giurisprudenziale che ritiene “esigibile” l’obbligazione solo alla scadenza del termine della convenzione ovvero di efficacia del piano urbanistico, ove coincidenti: Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2019 n. 3127).

Si intende affermare che – fermo il termine generale di adempimento delle obbligazioni del privato alla data di scadenza della convenzione

- nel caso di opere di urbanizzazione strettamente connesse alla edificazione ed alla abitabilità di immobili a realizzarsi, occorre verificare – caso per caso – se il termine di adempimento dell'obbligazione di realizzazione di dette opere non debba coincidere con quello di realizzazione dei manufatti edilizi previsti dal piano.

Allo stesso tempo, laddove (anche) a fronte di una edificazione non vi sia un contestuale ed altrettanto tempestivo e coerente adempimento delle altre obbligazioni, ben può il Comune sollecitare al privato (o comunque al soggetto che ha sottoscritto la convenzione) l'adempimento delle proprie obbligazioni. E ciò a maggior ragione laddove l'amministrazione abbia (in tutto o in parte) adempiuto alle proprie per il tramite del rilascio dei titoli autorizzatori edilizi.

Occorre, infatti, ricordare che ciò che si definisce, sul piano negoziale della convenzione, in termini di obbligazioni dei contraenti e loro adempimento, costituisce anche, sul piano pubblicistico della pianificazione urbanistica, perseguimento dell'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio; interesse pubblico che non viene soddisfatto laddove, a fronte della realizzazione parziale di un piano attuativo per il tramite dell'edificazione di quanto consentito, non vi sia anche contestuale realizzazione delle opere di urbanizzazione previste.

L'interesse pubblico alla corretta utilizzazione del territorio per il tramite della pianificazione urbanistica, anche secondaria, si cura e persegue per il tramite della completa e contestuale realizzazione di quanto previsto dal piano approvato; proprio per tale ragione il

legislatore, fin dalla legge urbanistica del 1942, ha sempre richiesto approvazione contestuale del piano e dello schema di convenzione.

D'altra parte, diversamente opinando, l'amministrazione (a maggior ragione nei casi in cui abbia rilasciato i titoli edilizi), non potrebbe far altro che attendere (laddove non diversamente previsto) che scada il termine di efficacia del piano (e/o della convenzione) a suo tempo approvati, onde verificare l'intervenuto inadempimento delle obbligazioni, e in particolare di quelle connesse agli oneri di urbanizzazione, con la conseguenza di dover sopporre – quasi come ipotesi ordinaria in presenza di patologie del rapporto - che opere di urbanizzazione caratterizzanti un determinato strumento urbanistico vengano verosimilmente realizzate oltre il termine di efficacia del medesimo.

Né l'interesse pubblico può dirsi realizzato solo applicando eventuali sanzioni previste per l'inadempimento.

Pertanto, per un verso, alla luce delle considerazioni innanzi esposte, ben può l'amministrazione sollecitare il privato all'adempimento delle proprie obbligazioni, anche prima della scadenza del termine di efficacia dello strumento urbanistico, a maggior ragione nei casi in cui, per la natura stessa della prestazione, appaia evidente ed inevitabile il superamento del termine di efficacia del piano.

Tale conclusione coincide anche con quanto in generale previsto dagli articoli 1183/1185 c.c. (la violazione dell'art. 1183, nel caso di specie, è invocata dal Comune appellante), poiché l'inadempimento contrattuale può concretarsi anche prima della scadenza prevista per l'adempimento, qualora il debitore - in violazione dell'obbligo di buona fede - tenga una condotta incompatibile con la volontà di

adempire alla scadenza (Cass civ. sez. III, 22 maggio 2015; sez. II, 21 dicembre 2012, n. 23823).

Per altro verso – laddove si consideri che il termine finale per l'adempimento è proprio quello di efficacia del piano urbanistico – tale termine costituisce in ogni caso anche il *dies a quo* per l'azione di adempimento o di risarcimento del danno derivante da inadempimento contrattuale, non potendosi ritenere, ex art. 2935 c.c., che – in costanza di termine per adempire – possa correre la prescrizione, non potendo l'amministrazione in tale lasso di tempo, esercitare i propri diritti (Cons. Stato, sez. IV, 15 ottobre 2019, n. 7008; Id., 14 maggio 2019, n. 3127).

5.4. Nel caso di specie, l'amministrazione ha agito per richiedere al giudice la condanna all'adempimento delle obbligazioni di cui alle convenzioni del 2005 e del 2008.

In disparte ogni considerazione in ordine alla solidarietà passiva tra azienda sanitaria e società Immobiliare San Marco, di seguito esaminata, e fermo quanto coperto dal giudicato. quanto svolto dall'amministrazione costituisce:

- sul piano pubblicistico, attività di tutela dell'interesse pubblico alla corretta ed integrale attuazione del piano urbanistico attuativo (ben possibile prima della scadenza del termine generale, secondo quanto già esposto);
- sul piano privatistico, azione a tutela delle ragioni del creditore a fronte di condotte omissive del debitore incompatibili con la volontà di adempire alla scadenza prevista, ovvero alla sua reale possibilità di adempire compiutamente a tale scadenza.

Quanto a tale ultimo aspetto, occorre osservare come il Comune appellante già abbia sottolineato – senza ricevere concrete e

comprovate contestazioni sul punto – che “i lavori che le controparti devono realizzare non sono nemmeno stati avviati” (v. pag. 11 appello in data 6 agosto 2019). Da ultimo, con memoria del 23 aprile 2020 (v. pag. 8) il Comune ha ancora sottolineato come la società “pur essendo prossima la scadenza del Piano (28 aprile 2020) non ha ancora dato avvio all’esecuzione delle opere previste dalle convenzioni).

Né tali conclusioni possono essere revocate in dubbio, alla luce dell’art. 9 della convenzione del 2005, che prevede la possibilità per il Comune di avvalersi, in caso di inadempimento, dell’esercizio di poteri sostitutivi, limitatamente alle opere di urbanizzazione comprese nell’ambito A, avvalendosi della cauzione.

Diversamente da quanto sostenuto dalla società appellata (v. pag. 4 memoria del 10 aprile 2020), tale norma della convenzione conferisce al Comune solo un potere ulteriore, facoltativamente esercitabile, e non già uno strumento di determinazione preventiva del ristoro per l’eventuale illecito da inadempimento.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, l’appello deve essere accolto, con riferimento al richiesto accertamento dell’inadempimento delle obbligazioni assunte con le convenzioni del 2005 e del 2008 dall’Immobiliare San Marco s.r.l., fermo quanto ha già formato oggetto di pronuncia passata in giudicato nei confronti della medesima società.

6. L’appello non può essere, invece, accolto, con riferimento al riconoscimento della responsabilità solidale della Azienda Ulss n. 6 Euganea, con riferimento a tutte le obbligazioni di cui alle predette convenzioni, ivi comprese quelle per le quali vi è già stata pronuncia passata in giudicato per la sola Immobiliare San Marco.

La convenzione del 2005 prevede che tutte le opere di urbanizzazione necessarie per la realizzazione del programma integrato, relative all'ambito A, sono poste a carico dell'Azienda sanitaria, la quale (art. 5) "si riserva la facoltà di intervenire direttamente o di cedere a terzi i benefici e gli obblighi della presente convenzione", precisandosi che qualora l'azienda sanitaria "avesse a cedere o a vendere a terzi in tutto o in parte le aree e la realizzazione del programma dell'intero intervento edificatorio previsto dal programma integrato. . . essa si obbliga a trasferire ai suddetti terzi, negli atti di cessione, tutte le obbligazioni previste nella presente convenzione" (art. 15).

Può convenirsi con il Comune appellante laddove afferma, in via generale, che "la successione nel debito è possibile soltanto con il consenso espresso del creditore", ma occorre anche osservare che tale consenso risulta (per iscritto) proprio dalla sottoscrizione della convenzione, la quale non prevede una persistenza delle obbligazioni, a titolo di solidarietà, anche in capo alla cedente azienda sanitaria.

Tale conclusione – che si evince dalla lettura delle disposizioni della convenzione – non è posta in discussione:

- né dalle previsioni dell'art. 1 della convenzione del 2008, in merito al quale occorre condividere le conclusioni cui è pervenuta la sentenza impugnata (pag. 8), e precisamente che si tratta di una ricognizione dei differenti obblighi ( e non già di obblighi con il medesimo contenuto) gravanti su ciascuno dei due soggetti (azienda sanitaria e società);

- né dalle problematiche riferite all'istituto dell'accollo del debito "non liberatorio", attesa la accettazione scritta e preventiva del nuovo debitore da parte del Comune;
- né dalla natura di obbligazioni *propter rem*, attribuita alle obbligazioni derivanti dalle convenzioni urbanistiche (richiamata dall'appellante Comune. V. pag. 2 memoria del 23 aprile 2020).

Quanto a questo ultimo aspetto, il Collegio condivide l'indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale all'adempimento sono tenuti non solo i soggetti che stipulano la convenzione, ma anche quelli che richiedono i titoli edilizi nell'ambito della lottizzazione, quelli che realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa (Cass. civ., 28 giugno 2013 n. 16401; 15 maggio 2007, n. 11196; id 27 agosto 2002, n. 12571; Cons. Stato Sez. IV, 9 gennaio 2019, n. 199; sez. II, 23 settembre 2019 n. 6282).

Tuttavia, tale principio nel caso di specie risulta superato dalla espressa previsione della convenzione sottoscritta dall'amministrazione di trasferimento delle obbligazioni ad un diverso soggetto e, particolare di non secondaria importanza, dalla vendita (parziale) delle aree dell'Ambito A, che produce una (parziale) cesura del rapporto con la *res* caratterizzante le obbligazioni in discorso.

Pertanto, il motivo di appello deve essere respinto, con la conseguente conferma della sentenza impugnata, laddove la stessa esclude la responsabilità solidale dell'Azienda Ulss n. 6 Euganea per le obbligazioni di cui alle obbligazioni risultanti dalle convenzioni del 2005 e del 2008.

7. Per tutte le considerazioni sin qui esposte, l'appello deve essere accolto con riferimento al secondo motivo proposto e, per l'effetto,

in parziale riforma della sentenza impugnata (ferma la pronuncia di condanna di cui alla stessa, coperta da giudicato), ne consegue l'accertamento dell'inadempimento della società Immobiliare San Marco s.r.l., in ordine alle obbligazioni derivanti dalle convenzioni del 2005 e del 2008 (ambito A), e la condanna della medesima al corretto e completo adempimento delle stesse.

L'appello deve essere, invece, respinto con riferimento al primo motivo proposto, con conseguente conferma della sentenza impugnata, quanto all'esclusione della sussistenza di una responsabilità solidale dell'Azienda Ulss n. 6 Euganea.

Stante la natura e complessità delle questioni trattate, nonché la parziale soccombenza dell'appellante, le spese ed onorari del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra Comune appellante e Azienda Ulss; mentre, nei confronti della Immobiliare San Marco s.r.l., esse seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Comune di Camposampiero (n. 7864/2019 r.g.);

- a) lo accoglie in parte, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, condanna l'appellata Immobiliare San Marco s.r.l., all'adempimento delle obbligazioni precisate in motivazione;
- b) lo rigetta nel resto;
- c) compensa spese ed onorari del doppio grado di giudizio tra l'appellante e l'appellata Azienda Ulss n. 6 Euganea;
- d) condanna l'appellata Immobiliare San Marco s.r.l. al pagamento, in favore dell'appellante, delle spese ed onorari del doppio grado di

giudizio, che liquida in complessivi Euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Oberdan Forlenza**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Maruotti**

IL SEGRETARIO