

PROCEDIMENTO DI DECADENZA DEL PUA ANS.C3 c-d- P.8

RELAZIONE DI CONTRODEDUZIONI ALLE OSSERVAZIONI PRESENTATE SUL
PROCEDIMENTO AVVIATO CON DGC 191/2014 E CON NOTA PROT. 52275 DEL
24/11/2014

Premessa

La Giunta Comunale con propria deliberazione n. 191 del 21/11/2014 avente ad oggetto: "Indirizzi in ordine al comparto di POC ANS.C.3.c-d - P.8 Via Palazzetti" ha incaricato la dirigente della II Area di avviare, ai sensi degli artt. 8 e seguenti della Legge 241/90, il procedimento volto a dichiarare la decadenza del POC nella parte relativa al comparto ANS.C.3 c-d -P.8 con conseguente decadenza del relativo Piano Urbanistico Attuativo;

Ciò a seguito del mancato rispetto del termine del 29 luglio 2014 per la sottoscrizione della convenzione urbanistica attuativa del PUA, non essendo state presentate le previste polizze fideiussorie a garanzia della realizzazione delle opere di urbanizzazione e di interesse generale ivi previste, polizze dell'ammontare complessivo di Euro 13.158.174,40.

Nella citata delibera 191/2014, la Giunta:

- richiamando gli atti e ripercorrendo l'iter con il quale si era giunti all'approvazione del PUA "Palazzetti", la cui convenzione urbanistica avrebbe dovuto essere sottoscritta entro il 31 marzo 2014, previa presentazione delle previste polizze fideiussorie;
- richiamando la corrispondenza, gli incontri intercorsi e le motivazioni in base alle quali era stato concesso dalla Giunta, con DCG 56 del 10 aprile 2014, il nuovo termine del 29 luglio 2014 per il suddetto adempimento;
- la corrispondenza e gli incontri intercorsi successivamente a tale data, decorsa senza che i soggetti attuatori avessero adempiuto;
- riscontrando il perdurare dell'inadempimento dei soggetti attuatori in quanto non erano state presentate le previste polizze fideiussorie e conseguentemente non veniva sottoscritta la convenzione urbanistica del PUA Palazzetti;
- ritenendo che il mancato rispetto di detti termini pregiudicasse il perseguimento dell'interesse pubblico, interesse che, nel concedere il secondo termine del 29 luglio 2014, era stato prioritariamente individuato nella realizzazione del nuovo polo scolastico in tempi idonei per assolvere alle esigenze dell'Amministrazione;

- ritenendo che i soggetti attuatori non fossero stati in grado, nel frattempo, di presentare proposte concrete e tra essi condivise per procedere alla stipula della convenzione garantendo il perseguimento di detto interesse pubblico;
- richiamando la facoltà di ri-pianificazione del comparto rimandandone l'attuazione ad un successivo POC, facoltà prevista dall'art. 10 comma 2 del POC vigente;

incaricava il Dirigente competente di avviare il procedimento di decadenza del POC relativamente al comparto ANS.C.3.c-d - P.8.

Con nota del 24/11/2014 prot. 52275 a firma della Dirigente della II Area, in conformità al mandato ricevuto dalla Giunta Comunale con la citata deliberazione 191/2014, si è provveduto ad inoltrare specifica comunicazione di avvio del procedimento di decadenza del POC nella parte relativa al comparto ANS.C3 c-d - P.8, ai sensi della legge 241/1990, a Dipierri Costruzioni Srl, Industrie Laterizi Brunori Srl, C.E.S.I. Soc. Cooperativa in persona del Commissario Liquidatore Dott. Antonio Gaiani, Granulati Bologna Srl, Coop Costruzioni Soc. Cooperativa, C. Astrale Srl. Palazzi Srl in quanto soggetti attuatori del comparto e al Consorzio Palazzetti in persona del Presidente Pro tempore;

In esito a detta comunicazione il Consorzio Palazzetti, con nota prot. 54243 del 09/12/2014, non ha svolto alcuna osservazione ma ha evidenziato che la sua posizione di opposizione alla decadenza era rappresentata dai singoli consorziati con le rispettive deduzioni.

Sono infatti pervenute tre documenti di osservazione da parte dei Soggetti Attuatori del Comparto ANS.C.3.c-d - P.8:

- osservazioni di Coop Costruzioni Società Cooperativa, Palazzi Srl e C. Astrale Srl, pervenute con nota prot. 54292 del 09/12/2014;
- osservazioni di Granulati Bologna Srl, pervenute con nota prot. 54565 del 10/12/2014
- osservazioni di Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni Srl, pervenute con nota prot. 54341 del 09/12/2014.

Osservazioni pervenute e relative controdeduzioni

Le seguenti controdeduzioni alle osservazioni pervenute sono state redatte tenuto conto del parere dell'avvocato Michele Cristoni a ciò incaricato, acquisito in data 9 gennaio 2015 al prot. 22250e del parere dell'avvocato Benedetto Graziosi, acquisito in data 30/01/2015 con prot. 3721;

1.a Osservazioni di Coop Costruzioni Società Cooperativa, Palazzi Srl e C. Astrale Srl, prot. 54292 del 09/12/2014

Per i contenuti di dettaglio, trattandosi di un documento articolato e corposo, si rimanda alla lettura dello stesso, già in possesso dei consiglieri comunali.

In sostanza le scriventi società nella propria memoria:

- ritenendo di non essere responsabili della mancata presentazione delle polizze fideiussorie;
- contestando l'affermazione della Giunta di assenza di proposte concrete;
- ritenendo che lo slittamento dei termini da loro richiesto non avrebbe alterato significativamente il crono-programma delle opere pubbliche previsto dal PUA;

ritengono infondate le motivazioni della delibera 191/2014 e manifestamente sproporzionato l'adottando provvedimento di decadenza.

Ritengono inoltre che il Comune avrebbe avuto l'obbligo di rimodulare il crono-programma previsto dal POC e dal PUA relativo alle urbanizzazioni, citando quanto disposto dall'art. 1, comma 3 dello schema di Convenzione urbanistica relativa al PUA.

Le società evidenziano che il preannunciato provvedimento di decadenza produrrebbe gravi effetti per i soggetti attuatori e responsabilità per l'Amministrazione comunale, sia in termini di danno erariale indiretto (a seguito di possibili richieste risarcitorie da parte dei soggetti attuatori che si vedrebbero sottoposti a rischio di insolvenza), sia diretto (mancata realizzazione delle opere pubbliche previste dal PUA Palazzetti e mancati introiti che sarebbero derivati dall'alienazione di aree cedute dai soggetti attuatori al Comune).

Quindi, in estrema sintesi, le scriventi sostengono la pretesa illegittimità dell'adottando provvedimento di decadenza, chiedendo di non porre in essere alcun atto finalizzato alla decadenza del POC nella parte relativa al comparto "Palazzetti" e riservandosi in difetto di assumere ogni iniziativa avanti ogni competente sede (civile; amministrativa; penale) a tutela delle proprie ragioni;

1.b Controdeduzioni alle Osservazioni di Coop Costruzioni Società Cooperativa, Palazzi Srl e C. Astrale Srl, prot. 54292 del 09/12/2014

Dal parere dell'avvocato Michele Cristoni si evince che le argomentazioni presentate dagli attuatori, volte a dimostrare l'illegittimità dell'adottando provvedimento di decadenza, possono essere considerate da rigettare in quanto non condivisibili o non pertinenti o infondate o basate su presupposti erronei.

Si riporta integralmente il suddetto parere, procedendo ad integrarlo con ulteriori informazioni e considerazioni.

=====

Cristoni:

1.- Secondo Coop. Costruzioni, Palazzi e C. Astrale, cinque dei sette attuatori sarebbero stati *"in grado di presentare le fideiussioni così offrendo la garanzia della realizzazione di opere da parte*

del Consorzio per un valore pari a oltre 11.000.000,00” (cfr. pag. 8 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90) e a tale circostanza sarebbe conseguito “l’obbligo, imposto allo stesso Comune di San Lazzaro dalla clausola 1.3 della Convenzione, e finora da quest’ultimo non ottemperato, di rimodulare, <<in accordo>> con il Consorzio, il <<cronoprogramma relativo alle urbanizzazioni primarie rimandando o congelando la realizzazione delle opere strettamente connesse ai sub comparti dei soggetti attuatori che non hanno sottoscritto la Convenzione [...]” (cfr. pag. 28 della memoria ex art. 10 l. n. 241/90).

La succitata argomentazione, a mio parere, non è condivisibile.

In primo luogo occorre premettere che per addivenire alla stipula della convenzione, doveva essere il Consorzio (e non i singoli soggetti attuatori) a presentare le prescritte fideiussioni nell’interesse del Comune (cfr. art. 2 comma 2 dello schema di convenzione) essendo invece totalmente prive di rilievo per il Comune le modalità attraverso cui i singoli attuatori avrebbero potuto rendere possibile la presentazione delle fideiussioni da parte del Consorzio.

Di conseguenza, sono irrilevanti i presunti “*impegni delle banche*” (cfr. lettera consorzio 10.07.14) con cui alcune banche si sarebbero impegnate nei confronti di cinque dei sette attuatori a rilasciare a favore del Consorzio garanzie fideiussorie per un ammontare complessivo di circa 11.000.000,00 e con cui a sua volta il Consorzio, sempre secondo gli attuatori, avrebbe potuto ottenere fideiussioni nell’interesse del Comune a garanzia della realizzazione di opere per il corrispondente importo di € 11.000.000,00.

Ha invece rilievo unicamente il fatto che entro il termine ultimo del 29 luglio 2014, fissato per la sottoscrizione della Convenzione, il Consorzio non ha presentato al Comune alcuna fideiussione e si è reso dunque inadempiente anche rispetto a quanto prescritto dall’art. 2 comma 1 dello schema di convenzione che disponeva che “*Il Consorzio dei lottizzanti di cui al successivo articolo 7 rilascia all’Amministrazione Comunale a garanzia della completa e corretta realizzazione delle Opere di urbanizzazione primaria, secondaria e di carattere generale la cui realizzazione è prevista nei termini temporali indicati nella presente convenzione all’art. 6 e nel Cronoprogramma allegato al PUA*”.

Ciò detto, occorre ora sottolineare che i citati attuatori, nella loro memoria, hanno totalmente ribaltato il significato del disposto della clausola di cui all'art. 1 comma 3 dello schema di convenzione, la quale prevede che *“Nel caso in cui alcuni soggetti attuatori non sottoscrivano la presente convenzione il Consorzio, in accordo con l'Amministrazione, rimodulerà il cronoprogramma relativo alle urbanizzazioni primarie rimandando o congelando la realizzazione delle opere strettamente connesse ai sub comparti dei soggetti attuatori che non hanno sottoscritto la convenzione, ferme restando la realizzazione del Polo scolastico e la realizzazione delle opere di carattere generale e provvedendo conseguentemente alla elaborazione e presentazione di un idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni”*.

Alla luce del chiaro disposto della succitata clausola, l'argomentazione degli attuatori appare manifestamente infondata sotto due profili.

In primo luogo, nel caso in cui alcuni attuatori non sottoscrivano la convenzione, è il Consorzio, e non il Comune, ad aver l'onere di provvedere alla rimodulazione del cronoprogramma ed a provvedere *“alla elaborazione e presentazione di un idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni”*, fermo restando comunque l'obbligo di realizzazione del Polo Scolastico e delle opere di carattere generale.

In secondo luogo, è il Comune, e non il Consorzio, ad aver la facoltà di prestare il proprio consenso a dar corso alla Convenzione in mancanza di uno o più soggetti attuatori (e ciò nel caso in cui il Comune giudichi idoneo lo stralcio del progetto delle urbanizzazioni che deve presentare il Consorzio).

Fatta questa doverosa premessa, occorre evidenziare che entro il termine ultimo del 29 luglio 2014 previsto per la sottoscrizione della convenzione non è stato elaborato e presentato da parte del Consorzio, come prescritto all'art. 1 comma 3 dello schema di convenzione, un *“idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni”* sul quale l'Amministrazione si sarebbe ovviamente potuta pronunciare o in senso negativo o in senso positivo.

Anche sotto tale aspetto, quindi, i soggetti attuatori sono inadempienti.

Le stesse Industrie Laterizi Brunori S.r.l. e Dipierri Costruzioni S.r.l., nella loro memoria *ex art.* 10 L. n. 241/90 inviata al Comune in riscontro all'avviso di avvio del procedimento, riconoscono l'inadempimento totale del Consorzio, sia con riferimento al mancato rispetto del termine per la presentazione delle fidejussioni e per la stipula della convenzione sia sotto il profilo della mancata presentazione di proposte per l'eventuale applicazione della citata clausola di cui all'art. 1 comma 3 dello schema di convenzione, affermando quanto segue: *“che il Consorzio non è stato in grado di rilasciare le previste fidejussioni al Comune in quanto, come è stato reso noto a codesta Amministrazione, due soggetti attuatori, Granulati Srl e CESI soc. coop. arl, non hanno rilasciato le dovute fidejussioni al Consorzio – e hanno anzi formalmente dichiarato di non prestarle – **impedendo l'adempimento nei confronti dell'Amministrazione Comunale da parte del Consorzio stesso.** (enfasi aggiunta) (...) *che le scriventi hanno sempre manifestato la volontà di proseguire nelle iniziative intraprese con codesta Amministrazione (...) nonostante **l'inadempimento del Consorzio (sottoscrizione della Convenzione Urbanistica nel termine previsto del 29.07.2014)** (enfasi aggiunta) (...) **di non aver potuto, pur essendo proprietari della maggioranza dei millesimi delle aree edificabili del Comparto, avanzare a codesta Amministrazione una proposta concreta per procedere alla stipulazione della Convenzione Urbanistica,** in quanto i soggetti attuatori inadempienti, Granulati e CESI, pur dichiarando di non poter rilasciare le fidejussioni dovute al Consorzio, con le conseguenze sopradette, si sono opposti illegittimamente alla loro dichiarazione di decadenza da consorziati e le altre società del gruppo, Palazzi S.r.l., Astrale S.r.l. e Coop. Costruzioni soc. arl. Con il loro voto, (come risulta dall'Assemblea straordinaria del 13.10.2014) hanno impedito la dichiarazione di decadenza dei due consorziati inadempienti Granulati srl e CESI soc. coop. arl, **determinando l'impossibilità per il Consorzio di operare in conformità alle previsioni della Convenzione Urbanistica approvata** (...)”.**

Infine, è necessario evidenziare che i soggetti attuatori, a pag. 37 della loro memoria, lamentano il fatto che il Comune, nella nota di avviso di avvio del procedimento, non avrebbe tenuto conto degli esiti dell'incontro tenutosi il 25 luglio 2014 tra gli attuatori ed i rappresentanti del Comune ed in cui si sarebbe discusso *“delle prospettive del comparto e della necessità di rimodulare il PUA, riproponendo l'entità delle opere pubbliche inizialmente previste in convenzione alle mutate*

capacità finanziarie del consorzio” (cfr. pag. 37 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90) ed all’uopo hanno trasmesso la relativa verbalizzazione della seduta sub. doc. n. 25.

In realtà, in tale verbalizzazione prodotta dagli attuatori, ed in possesso anche dell’Amministrazione, si ricava che gli attuatori hanno espressamente riconosciuto di non voler dare esecuzione a quanto previsto nello schema di convenzione. In essa infatti si legge che “(...) *Ciò premesso è stata rappresentata la difficoltà di eseguire il complesso delle opere pubbliche previste in convenzione da parte di una compagine consortile ridotta di circa il 20%. Si è quindi prospettata la necessità di **riproporzionare** l’entità delle opere in relazione alle capacità finanziarie del Consorzio. Capacità che sono date dalle fidejussioni bancarie che saranno depositate nelle mani del presidente. Si è quindi presentata al comune l’ipotesi di congelare i comparti di Granulati e CESI, di realizzare le opere di urbanizzazione primaria e generali, rinviando solo quelle strettamente necessari ai suddetti comparti congelati. **Per quanto riguarda la scuola e la palestra si è proposto, al posto della esecuzione diretta da parte del consorzio, la corresponsione dei relativi oneri, da versarsi al rilascio dei permessi di costruire.** La proposta avrebbe il vantaggio di poter realizzare il complesso di opere senza dover procedere alla riprogettazione del PUA ed inoltre potrebbe consentire un rientro dei consorziati: Granulati all’approvazione del PUA di sua spettanza; CESI in relazione alla decisione del Commissario governativo. (...)*” (sottolineatura aggiunta).

Come detto, quindi, è stata manifestata espressamente la volontà di non dar esecuzione a quanto previsto dallo schema di convenzione posto che l’art. 1 comma 3 dello schema di convenzione, prevede la possibilità, nel caso alcuni attuatori non sottoscrivano la convenzione, di rimodulare “*il cronoprogramma relativo alle urbanizzazioni primarie rimandando o congelando la realizzazione delle opere strettamente connesse ai sub comparti dei soggetti attuatori che non hanno sottoscritto la convenzione, **ferme restando la realizzazione del Polo scolastico e la realizzazione delle opere di carattere generale** e provvedendo conseguentemente alla elaborazione e presentazione di un idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni”.*

Quindi, secondo Coop. Costruzioni, Palazzi e C. Astrale, a fronte della presunta disponibilità da parte del Consorzio di presentare fideiussioni per circa 11 mln di euro, mancando le fideiussioni di secondo grado della coop. Cesi e della società Granulati s.r.l., il Comune avrebbe avuto l'**obbligo** di attivare la procedura prevista dall'art. 1 comma 3 dello schema di Convenzione (rimodulazione del "*crono-programma relativo alle opere di urbanizzazione primarie rimandando o congelando la realizzazione delle opere strettamente connesse ai sub comparti dei soggetti attuatori che non hanno sottoscritto la Convenzione*").

A riguardo è stato già evidenziato dall'avvocato Cristoni come la citata procedura ex art. 1 comma 3 dello schema di Convenzione non sia un obbligo ma una facoltà del Comune, e che l'onere di provvedere alla rimodulazione del crono-programma, "*presentando un idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni*" risulti in capo al Consorzio, "*fermo restando la realizzazione del Polo scolastico e delle opere di carattere generale*".

E' stato anche evidenziato come alla data del 29 luglio 2014, termine **ultimo** stabilito dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 56 del 10 aprile 2014 per la stipula della convenzione urbanistica, il Consorzio e i soggetti attuatori risultavano inadempienti, sia per non aver presentato gli oltre 13 mln di euro di fideiussioni previste dalla Convenzione, sia per non aver sottoscritto la Convenzione urbanistica, sia infine per non aver elaborato e presentato un "*idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni*" ai fini della procedura ex art. 1 comma 3 dello schema di Convenzione.

Si sottolinea all'attenzione del Consiglio Comunale come dalla citata verbalizzazione dell'incontro del 25 luglio 2014 emerga la volontà degli attuatori di non operare in conformità a quanto previsto dalla Convenzione urbanistica, disattendendo alla priorità data dall'Amministrazione comunale alla realizzazione del Polo scolastico, in quanto viene proposto al Comune di rinunciare all'esecuzione diretta, da parte del Consorzio, della scuola e della palestra, corrispondendo invece i relativi oneri al Comune al rilascio dei permessi di costruire. Quindi in tal modo, secondo la proposta dei soggetti attuatori, sarebbe stato il Comune a dover realizzare l'opera pubblica utilizzando gli oneri concessori (in particolare il costo di costruzione) versati dai singoli soggetti attuatori man mano che sarebbero stati rilasciati i permessi di costruire e quindi in tempi certamente differiti in quanto la disponibilità economica degli oneri concessori non sarebbe stata immediata, ma avrebbe dovuto seguire, nel corso dei 10 anni di validità del PUA, le tempistiche di rilascio dei singoli permessi di costruire oltre che essere decurtata della quota di Cesi e Granulati.

Spetta al Consiglio Comunale valutare se il Comune possa legittimamente procedere in tal senso, risultando, dagli atti adottati, che è stata data la massima priorità alla realizzazione del Polo scolastico in tempi certi ed immediati ed è stato riconosciuto in tale priorità un primario interesse pubblico (si veda, relativamente al nuovo polo scolastico, la tempistica prescrittiva riportata nella scheda normativa del POC relativa al comparto ANS.C.3.c-d - P.8; la tempistica prescrittiva riportata all'art. 6, lett. C dello schema di convenzione; l'intangibilità della realizzazione del suddetto

Polo scolastico prevista nel più volte richiamato art. 1 comma 3 dello schema di Convenzione; e infine la condizione prioritaria stabilita dalla Giunta con la deliberazione n. 56/2014 di realizzazione del Polo scolastico nell'A. s. 2015-2016 cui viene subordinata la concessione del nuovo termine del 29 luglio 2014).

=====

Cristoni:

2.- Secondo Coop. Costruzioni, Palazzi e C. Astrale *“la rimodulazione del cronoprogramma si manifesta conforme a quanto previsto ... nel POC (all. 6) [ove, all’art. 10 NTA POC, è previsto che le motivate modifiche dei tempi previsti per l’attuazione delle diverse fasi di progettazione e di realizzazione delle opere non costituiscano variante al POC qualora tali modifiche siano contenute nel 50% dei tempi previsti nelle specifiche schede], talchè la richiesta degli Attuatori di procedere in tale senso era sicuramente giustificata, né comportava alcuna forzatura rispetto a quanto previsto nello Strumento Urbanistico e nella Convenzione.”* (cfr. 9 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90).

Tale osservazione non è condivisibile in quanto, come detto, gli attuatori non hanno rispetto il secondo termine ultimo del 29 luglio 2014 e la succitata norma delle NTA del POC riguarda invece la fase di attuazione della convenzione e non il termine entro cui doveva essere stipulata la convenzione previa produzione di idonee fideiussioni.

Si condivide e conferma quanto rilevato dall’avvocato Cristoni circa la non pertinenza del richiamo che Coop. Costruzioni, Palazzi e C. Astrale fanno alle disposizioni di cui all’art. 10 comma 2 delle NTA del POC a sostegno della pretesa alla rimodulazione del crono-programma.

Infatti, le tempistiche cui si riferisce detta disposizione non riguardano la fase di sottoscrizione della convenzione urbanistica, bensì le *“diverse fasi di progettazione e realizzazione di quanto riportato nelle specifiche schede di POC”* successive alla firma della suddetta convenzione.

Ora, le fasi di progettazione e realizzazione sono definite, articolate e temporalmente quantificate nella specifica scheda normativa prescrittiva del Comparto ANS.C.3.c-d - P.8 del POC in maniera nettamente distinta dalla fase di sottoscrizione della convenzione urbanistica.

Il caso della mancata firma della convenzione urbanistica nei termini prescritti è disciplinato dal comma 1 dell'art. 10 delle NTA del POC nei seguenti termini: *"qualora la stipula della convenzione non avvenga nei termini indicati negli accordi ex art. 18 sottoscritti e/o nelle schede, l'Amministrazione Comunale ha la facoltà di ripianificare il comparto rimandando l'attuazione ad un successivo POC"*.

Ed è questo il nostro caso, non avendo il Consorzio e i soggetti attuatori adempiuto alla sottoscrizione della convenzione nei termini prescritti.

Invece il caso del non rispetto dei termini prescritti dalla scheda per le fasi di progettazione e realizzazione è disciplinato dal comma 2 del medesimo art. 10 citato dagli attuatori, ma tale fattispecie non può ricorrere proprio in quanto non ancora attivata, non essendo stata sottoscritta la convenzione urbanistica per fatto dei soggetti attuatori. Quindi l'osservazione non è pertinente.

=====

Cristoni:

3.- Secondo gli attuatori *"nella delibera di Giunta non si è tenuto in alcun conto che, proprio per le ipotesi verificatesi, l'art. 1 comma 3 della Convenzione stabilisce espressamente l'obbligo di rimodulazione del comparto. Tale obbligo, semmai vi fosse bisogno di dirlo, emerge anche dalla disciplina nazionale la quale stabilisce che <<4. All'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dopo il sesto comma, è inserito il seguente: "L'attuazione degli interventi previsti nelle convenzioni di cui al presente articolo, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, può avvenire per stralci funzionali e per fasi e tempi distinti. In tal caso per ogni stralcio funzionale nella convenzione saranno quantificati gli oneri di urbanizzazione da realizzare e le relative garanzie purchè l'attuazione parziale sia coerente con l'intera area oggetto di intervento">> (art. 17 del D.L. 12 settembre 2014 n. 133 – conv. L. 11 novembre 2014, n. 164). A ciò consegue che la delibera che si vorrebbe assumere da parte del Consiglio Comunale si porrebbe in palese contrasto con la normativa nazionale."* (cfr. pag. 12 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90).

Il richiamo compiuto all'art. 28 L. n. 1150/1942 così come integrato dall'art. 17 del D.L. 12/9/14 n. 133 convertito con L. 11/11/14 n. 164 è inconferente in quanto:

- 1) è una norma che non può trovare applicazione nel caso di specie *ratione temporis* essendo entrata in vigore successivamente all'approvazione del POC, all'approvazione del PUA e

dell'allegato schema di convenzione nonché successivamente alla scadenza del secondo termine concesso agli attuatori per la sottoscrizione della convenzione;

- 2) tale norma prevede una mera facoltà per le parti ed in primo luogo per l'Amministrazione, e non un obbligo, a consentire che l'attuazione delle convenzioni possa avvenire per stralci funzionali e per fasi e tempi distinti;
- 3) nello schema di convenzione era già stata prevista (cfr. art. 1 comma 3) la facoltà per il Consorzio di presentare uno stralcio del progetto ma a tale onere il Consorzio non ha adempiuto entro il termine prescritto per la stipula della convenzione.

Si condivide integralmente quanto affermato dall'avvocato Cristoni e si aggiunge che il PUA, alla data di entrata in vigore della nuova formulazione dell'art. 28 L. n. 1150/1942, si era già formato ed era stato approvato secondo definite e precise tempistiche tali da assicurare la sostenibilità anche temporale della sua attuazione, a sostegno dell'interesse pubblico, tempistiche che vengono meno a seguito dell'inadempimento del Consorzio e dei soggetti attuatori.

=====
Cristoni:

4.- Secondo gli attuatori, la decadenza in *parte qua* del POC si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 3, del D.L. 21/06/13 n. 69 conv. L. 09/08/13 n. 98 in cui viene disposta una proroga di due anni del termine di inizio dei lavori (già previsto in un anno dal rilascio del titolo edilizio) ed ultimazione dei lavori (già previsto in tre anni dall'inizio dei lavori) (cfr. pag. 25 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90).

Tale norma non può trovare applicazione nel caso di specie posto che nella vicenda che ci occupa manca il titolo edilizio non potendo essere richiesto in assenza di una convenzione sottoscritta.

5.- Sempre secondo gli attuatori, la decadenza in *parte qua* del POC si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 3-bis, del D.L. 21/06/13 n. 69 conv. L. n. 09/08/13 n. 98 secondo cui "*Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, ovvero agli accordi similari comunque nominati*

dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni” (cfr. pag. 25 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90).

Il richiamo a tale norma è evidentemente inconferente posto che nel caso di specie la convenzione urbanistica non è stata stipulata.

Nel condividere quanto affermato dall’avvocato Cristoni, si suggerisce al Consiglio Comunale di valutare se le affermazioni degli attuatori, per quanto non pertinenti, possano anzi far presagire la volontà di servirsi della disposizione normativa di cui all’art. 30, commi 3 e 3 bis del D.L. 21/06/13 n. 69 (proroga di tre anni dei termini di inizio e fine lavori) qualora, previa rimodulazione del crono-programma, si fosse giunti alla stipula della convenzione urbanistica, rimettendo così oltre modo in discussione gli impegni temporali assunti con l’accordo ex art. 18 e prescritti dal POC e dal PUA, e comunque già compromessi a causa del loro inadempimento.

In tali termini potrebbe, la relazione con i soggetti attuatori, proseguire confidando sulla buona fede degli stessi?

Si evidenzia nuovamente che negli atti adottati dal Comune era stata data la massima priorità alla realizzazione delle opere di interesse pubblico in tempi certi ed immediati, tra cui il Polo scolastico, riconoscendo in tale priorità un interesse primario.

=====
Cristoni:

6.- Secondo Coop. Costruzioni, Palazzi e C. Astrale, il Comune avrebbe ingenerato nei confronti degli attuatori *“il legittimo affidamento che il comparto urbanistico venisse rimodulato, secondo quanto previsto nelle NTA del POC all’art. 10 comma 1, sia nell’art. 1 comma 3 della bozza di convenzione allegata al PUA. Salvo poi procedere in senso diametralmente opposto, avviando il provvedimento per la decadenza del POC.”* (cfr. pag. 38 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90 di Coop. Costruzioni, Palazzi S.r.l. e C. Astrale S.r.l.).

Tale argomentazione è infondata.

Infatti, come già evidenziato nella nota di avviso di avvio del procedimento, alla nota degli attuatori del 13/10/2014, in cui gli attuatori hanno richiamato quanto previsto dall’art. 1 comma 3 dello schema di convenzione richiedendo un incontro poi effettivamente tenutosi il successivo 28 ottobre

2014, il Comune ha risposto con nota del 21/10/2014 prot. 47201 evidenziando che: i) i soggetti attuatori non hanno rispettato il secondo termine ultimo fissato per il 29 luglio 2014, ii) il rispetto dei termini temporali è essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, iii) **rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione dar corso alla Convenzione in mancanza di uno o più soggetti attuatori.**

Nessun affidamento, quindi, può essere sorto in capo agli attuatori in merito alla possibilità che il comparto venisse rimodulato ai sensi dell'art. 1 comma 3 dello schema di Convenzione.

Nulla da aggiungere a quanto evidenziato dall'avvocato Cristoni.

Cristoni:

7.- Secondo gli attuatori, la Granulati Bologna S.r.l. non sarebbe stata in grado di presentare le garanzie a favore del Consorzio a causa di un impedimento “*addebitabile all'Amministrazione Comunale (la mancata approvazione del PUA Granulati)*” (cfr. pag. 11 della memoria *ex art.* 10 L. n. 241/90 di Coop. Costruzioni, Palazzi S.r.l. e C. Astrale S.r.l.).

L'argomentazione è infondata.

Non vi è infatti consequenzialità tra la mancata approvazione del PUA Granulati e le paventate difficoltà di Granulati Bologna S.r.l. a conseguire le necessarie garanzie. In ogni caso il Comune non poteva comportarsi diversamente, posto che dalla mancata stipula della convenzione “Palazzetti” discendeva, come conseguenza non imputabile al Comune, l'impossibilità per il Comune stesso di garantire alla Granulati Bologna i diritti edificatori che sarebbero dovuti atterrare proprio nell'ambito di aree del comparto “Palazzetti”. Di conseguenza, proseguire con l'approvazione del PUA Granulati facendo così sorgere in capo a Granulati l'aspettativa di vedere attuati i diritti edificatori nel comparto Palazzetti, sarebbe stato contrastante con il generale principio pubblicistico di buon andamento nonché con i generali principi civilistici di diligenza e correttezza nelle trattative (art. 1337 e 1338 c.c.), di buona fede (art. 1375 c.c.) e di normale avvedutezza dei contraenti.

Nulla da aggiungere a quanto rilevato dall'avvocato Cristoni, rimandando alcune note di commento alla successiva trattazione delle controdeduzioni alle osservazioni presentate da Granulati S.r.l.

=====

Cristoni:

8.- Viene addebitato al Comune di non aver tenuto conto che *“il termine per la presentazione delle fideiussioni ha mera natura ordinatoria: in nessuna parte delle delibere e/o della Convenzione è dato rilevare, infatti, che, a fronte del mancato adempimento, si sarebbe proceduto con la decadenza del POC”* (cfr. pag. 12 della memoria ex art. 10 L. n. 241/90).

Tale contestazione non è condivisibile.

Infatti, la scheda normativa del POC relativa al comparto ANS.C.3 c-d – p8 prevede, fra gli obblighi del soggetto attuatore, di sottoscrivere la Convenzione urbanistica entro 30 giorni dalla delibera di approvazione del PUA.

Tale termine (30 giorni dall'approvazione del PUA e quindi il 31 marzo 2014) è inutilmente decorso ed i soggetti attuatori hanno chiesto una proroga di 120 giorni.

Anche alla luce dell'esigenza di avere a disposizione il polo scolastico per l'A.S. 2015-2016, il Comune, con delibera di Giunta n. 56 del 10 aprile 2014, ha concesso un nuovo termine (29 luglio 2014) entro cui doveva essere stipulata la convenzione **espressamente qualificandolo quale termine “ultimo”, significativo dell'essenzialità di tale termine per le finalità che l'Ente si riprometteva di perseguire, ed intendendolo quindi espressamente ed inequivocabilmente quale termine perentorio.**

Più in generale la fissazione di un termine perentorio per la stipula della convenzione soddisfa l'interesse pubblico a che i soggetti attuatori si assumano gli impegni e vi diano esecuzione in tempi certi.

I soggetti attuatori, tuttavia, non hanno rispettato nemmeno tale secondo termine e pertanto la pronuncia di decadenza appare quale normale conseguenza di tale inadempimento.

Nulla da aggiungere a quanto evidenziato dall'avvocato Cristoni.

=====

Cristoni:

9.- Secondo gli attuatori la decisione di promuovere il procedimento volto a dichiarare la decadenza del POC in *parte qua* si porrebbe in contrasto con l'interesse pubblico all'intervento "*espressamente confermato dallo stesso Organo – la Giunta Comunale – nella propria delibera n. 56 del 10 aprile 2014 (all.7)*" (cfr. pag. 10 della memoria *ex art.* 10 L. n. 241/90).

Diversamente da quanto sopra esposto, la decadenza del POC in *parte qua* non solo non è in contrasto con quanto stabilito nella delibera di Giunta n. 56 del 10 aprile 2014 ma ne rappresenta una corretta attuazione. Come già evidenziato, infatti, in tale delibera viene stabilito che, a seguito del mancato rispetto del primo termine fissato per la sottoscrizione della convenzione, il nuovo termine del 29 luglio 2014 doveva considerarsi il termine "*ultimo*" e fra l'altro la Giunta l'ha concesso anche sul presupposto della realizzazione della scuola e della palestra per l'anno scolastico 2015-2016.

A tale ultimo riguardo, non è condivisibile la tesi (cfr. 12 della memoria *ex art.* 10 L. n. 241/90) secondo cui tale prescrizione contenuta nella citata delibera di Giunta dovrebbe considerarsi *tamquam non esset* in quanto, a dire dei soggetti attuatori, non sarebbe mai esistita la possibilità di realizzare la struttura scolastica entro il settembre 2015.

Si tratta infatti di un impegno che gli attuatori avevano assunto senza formulare contestazioni al riguardo. Peraltro, se ritenevano tale adempimento impossibile, avrebbero anche dovuto impugnare in tale parte la citata delibera di Giunta. Ciò tuttavia non è stato fatto ed i soggetti attuatori hanno prestato acquiescenza.

Ad ogni buon conto, laddove si dovesse considerare invalida tale prescrizione relativa alla struttura scolastica, allora, visto che il nuovo termine è stato concesso sul presupposto del suo adempimento,

dovrebbe applicarsi il termine originario del 31 marzo 2014 per la sottoscrizione della convenzione e pertanto la decadenza apparirebbe *a fortiori* doverosa.

Si richiama anche quanto affermato dall'avvocato Graziosi nel suo citato parere:

Graziosi:

“Nella legge regionale 20/2000 il POC congiunge, inestricabilmente, caratteri e contenuti plurimi, e cioè quelli di una pianificazione di dettaglio (“operativa” e attributiva della capacità edificatoria) e quelli di una programmazione c.d. “diacronica”, nel tempo. La normativa di attuazione è, in sostanza, conformativa sia del “quantum” urbanistico che del “quando” programmatico. Ciò risulta, con tutta evidenza, sia dalla sua – in realtà ristrettissima – durata temporale (art. 30, 1° c., l. reg. n. 20/2000) oltre la quale perde valore, sia (art. 30, 7° c.) per il positivo “valore ed effetti” di p.p.a. ai sensi dell'art. 13 L. n. 10/1977 (strumento di contingentamento forzoso degli interventi), sia infine per il suo nesso strumentale con il programma triennale delle opere pubbliche. D'altronde questa coincidenza temporale con la durata della legislatura sindacale connota di caducità temporale il POC nel senso che ne evidenzia l'urgenza, anche politica, della sua attuazione.

Sia alla luce delle suddette argomentazioni, sia dalla lettura degli atti adottati emerge che l'interesse pubblico risiede non solo nell'intervento in sé ma anche nella garanzia della sua attuazione in tempi certi ed immediati. E' stato già messo in luce che a tale aspetto l'Amministrazione comunale ha dato la massima priorità, riconoscendo in tale priorità un primario interesse pubblico (si veda, nuovamente, la tempistica prescrittiva riportata nella scheda normativa del POC relativa al comparto ANS.C.3.c-d - P.8, relativa alle opere di urbanizzazione, alle infrastrutture generali e del nuovo polo scolastico; la tempistica prescrittiva riportata all'art. 6, lett. C. dello schema di convenzione; l'intangibilità della realizzazione del suddetto Polo scolastico prevista nel più volte richiamato art. 1 comma 3 dello schema di Convenzione; e infine la condizione prioritaria stabilita dalla Giunta con la deliberazione n. 56/2014 di realizzazione del Polo scolastico nell'A. s. 2015-2016, cui viene subordinata la concessione del nuovo termine del 29 luglio 2014).

I soggetti attuatori, non sottoscrivendo la convenzione urbanistica, hanno disatteso a tali prescrizioni. Si deve quindi valutare, nell'atto adottando, se e in che

misura tale comportamento abbia compromesso in modo inequivocabile l'attuazione degli interventi di interesse pubblico, con quali effetti e con quali responsabilità a carico dei soggetti attuatori inadempienti.

Quanto alla pretesa impossibilità, affermata dai soggetti attuatori, di realizzare il polo scolastico nei tempi assegnati con la Delibera di Giunta 56/2014 (in tempo utile per l'avvio dell'anno scolastico 2015-2016) si osserva che la stessa non sia concretamente dimostrata dal punto di vista tecnico, in quanto i due anni di tempo massimo prescritti per la sua realizzazione sono, appunto, un tempo massimo, che poteva essere in realtà ridotto ricorrendo a tecnologie costruttive opportune, come dimostrano le esperienze di realizzazione di edifici scolastici nelle zone della regione emiliana colpite dal terremoto.

E' da valutare se tali affermazioni mettano in luce la mancanza di buona fede da parte dei soggetti attuatori tenuti conto che gli stessi non hanno rilevato tale presunta impossibilità al momento e nelle sedi opportune, visto che tale condizione era stata formalmente e tempestivamente loro comunicata dal Dirigente della V Area Programmazione del Territorio del Comune di San Lazzaro di Savena in più occasioni:

- sia in data 15 aprile 2014 prot. 18400, con nota che recita: "*In data 10/04/2014 la Giunta comunale con delibera n. 56 esecutiva dal 15/04/14 ha approvato nuovi termini per la sottoscrizione della convenzione urbanistica in oggetto entro il 28 luglio 2014 (rectius 29 luglio 2014), prevedendo comunque che la struttura scolastica sia utilizzabile all'inizio dell'anno scolastico 2015-2016.*";
- sia con successiva nota del 24 aprile 2014 prot. 2014/19423 inviata al Consorzio "Palazzetti" e agli attuatori, in cui il Dirigente della V Area evidenziava che "*Il giorno 23 aprile 2014 si è tenuto un incontro convocato dallo scrivente per illustrare la delibera n. 56 del 10/04/2014 con la quale la Giunta, viste le richieste pervenute in data 26/03/2014 e 07/04/2014 di proroga dei termini per la stipula della convenzione, ha fissato al 29/07/2014 la data ultima per la stipula della Convenzione di cui all'oggetto. (...) In particolare l'Arch. Mari chiarisce come questi nuovi termini non debbano incidere sui tempi di realizzazione del primo stralcio del Polo scolastico, che dovrà essere utilizzabile per l'anno scolastico 2015-2016. (...)*";

Cristoni:

10.- Gli attuatori evidenziano che in virtù dell'accordo *ex art.* 18 L. n. 20/00 per l'attuazione del Comparto ANS C3 c-d, le aree ricomprese nei sub comparti c e d dovevano essere cedute gratuitamente dai proprietari al Comune di San Lazzaro e che tali cessioni si sarebbero ormai

perfezionate con i rogiti notaio Andrea Errani del 16 marzo 2012, 19 marzo 2012 e 13 giugno 2013 (cfr. pag. 21 e 41).

Sempre secondo gli attuatori, in ipotesi di decadenza del POC tali aree dovrebbero essere retrocesse alle cedenti.

Tale argomentazione è erronea.

Le citate cessioni di aree di terreno a favore del Comune di cui ai rogiti Dott. Errani rep. 85536 del 16/03/2012, rep. 86539 del 19/03/2012 e rep. 88802 del 13/06/2013 erano sottoposte ciascuna alla condizione sospensiva *“dell’approvazione del PUA entro il 31 dicembre 2014 e della sottoscrizione della convenzione urbanistica per l’attuazione del Piano Urbanistico Attuativo del P.O.C. di cui in premessa. Per patto espresso fra le parti, si conviene che la condizione si considererà comunque avverata al decorso del sessantesimo giorno dall’esecutività della delibera di approvazione del PUA, indipendentemente dall’avvenuta sottoscrizione, a tale data, della convenzione urbanistica volta all’attuazione del Piano, per inadempienza dei soggetti attuatori all’invito da parte del Comune di San Lazzaro di Savena alla sottoscrizione della convenzione”*.

Diversamente da quanto asserito dagli attuatori, tali cessioni non si sono perfezionate in quanto la suddetta condizione non si è avverata.

Infatti, non solo la convenzione non è mai stata stipulata, ma a ciò deve aggiungersi che prima dello scadere dei 60 giorni dall’esecutività della delibera di approvazione del PUA il termine per la stipula della convenzione è stato prorogato senza che al contempo sia stata prevista una nuova condizione sospensiva anche con riferimento a tale nuovo termine assegnato.

In questa fase, riguardo alla cessione delle aree, non si aggiunge altro a quanto argomentato dall'avvocato Cristoni, rimandando una trattazione più approfondita nel prossimo punto 12.

=====

11. Secondo gli attuatori l'eventuale pronuncia di decadenza del POC avrebbe gravi conseguenze a loro carico, con conseguente richiesta di rivalsa risarcitoria nei

confronti del Comune (e quindi con rischio di danno erariale per quest'ultimo) in termini di:

- pregiudizio economico (con rischio di default) a causa delle obbligazioni da loro assunte nei rapporti negoziali con i venditori delle aree da loro acquistate (escussione delle fideiussioni rilasciate ai soggetti da cui hanno acquistato i terreni);
- mancati introiti derivanti dalla mancata realizzazione della capacità edificatoria derivante dal POC e dal PUA;
- danno loro derivante dalle risorse già spese per la progettazione urbanistica fin qui realizzata.

Inoltre, a detta dei soggetti attuatori, il Comune si troverebbe esposto anche ad un danno erariale diretto perché tenuto a restituire ai soggetti terzi acquirenti gli importi che questi hanno versato a seguito dello svolgimento dell'asta pubblica indetta dal Comune, oltre le eventuali obbligazioni nei loro confronti.

A riguardo, con riferimento ai punti specifici contenuti nelle osservazioni nelle pagine 40-51, sentito il Segretario comunale, dott.ssa Lea Maresca, si osserva quanto segue:

La parte relativa alle "*Conseguenze dell'eventuale decadenza dello strumento urbanistico*" non ha rilievo di argomentazione giuridica, in ordine alla presunta illegittimità del provvedimento di decadenza, ma contiene esclusivamente argomentazioni di carattere soggettivo e tese ad influenzare il libero voto dei consiglieri comunali, introducendo paventati rischi di danno erariale per il comune, privi di fondamento, e di responsabilità personali dei singoli consiglieri, anch'esse infondate.

I danni paventati dai costruttori sono una conseguenza del c.d. "rischio d'impresa", che non grava sull'amministrazione comunale, quindi è irrilevante nella valutazione del provvedimento di decadenza del POC, che, si ripete, è a carattere sanzionatorio" e non deriva da una nuova ponderazione dell'interesse pubblico.

Le pronunce della Corte dei Conti che vengono riportate alle pagg. 50-51 sono del tutto inconferenti, in quanto riguardano casi di responsabilità derivante da atto illecito e di colpa grave degli amministratori, casi che esulano completamente dal contesto di questo atto deliberativo.

In conclusione, quando l'atto deliberativo è legittimo, non è configurabile il danno erariale e quindi la responsabilità contabile dei componenti degli organi collegiali.

=====

12. Inoltre, a detta dei soggetti attuatori, il Comune si troverebbe esposto anche ad un danno erariale diretto a causa dei mancati introiti rinvenienti dalle procedure di cessione di aree, connesse al Comparto Palazzetti, attivate dal Comune.

Si legge infatti, a pag. 40 della memoria presentata: "(...) *conseguenze a carico della stessa Amministrazione, in quanto esposta al danno erariale, perchè tenuta a restituire ai soggetti terzi acquirenti gli importi che questi hanno versato a seguito dello svolgimento dell'asta pubblica indetta dal Comune, oltre le eventuali ulteriori obbligazioni nei loro confronti*".

Sulla questione delle aree cedute dagli attuatori al Comune e successivamente, in parte, dal Comune messe in vendita, è opportuno contestualizzare meglio.

In data 7 aprile 2011 l'Amministrazione comunale ha stipulato il più volte citato accordo ex articolo 18 L.R. 20/2000 con Palazzi S.r.l., C. Astrale S.r.l., Cooperativa Edil-Strade Imolese (CESI), Coop. Costruzioni Soc. Coop., Industrie Laterizi Brunori S.r.l., Dipierri Costruzioni Srl per l'attuazione del comparto ANS.C.3 c-d- P.8 (c.d. "comparto Palazzetti").

Tale accordo prevede, tra i vari impegni dei soggetti attuatori la cessione al comune delle aree - prive di capacità edificatoria privata - atte ad ospitare la capacità edificatoria di spettanza comunale, in quanto interessate da interventi pubblici (polo scolastico, impianti sportivi) e da interventi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e a libero mercato.

L'art. 4 dell'accordo prevedeva inoltre l'obbligo dei soggetti attuatori a sottoscrivere, entro 60 giorni dall'adozione del POC, un contratto preliminare di cessione a titolo gratuito al Comune delle suddette aree e che tale contratto sarebbe stato sottoposto alla condizione sospensiva o risolutiva del recepimento integrale dell'accordo nel primo POC che doveva essere approvato entro il 31/12/2011.

Il citato accordo ex art. 18 L.R. 20/2000 è stato recepito nel POC, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 68 del 27 febbraio 2014.

Nei fatti, i soggetti attuatori e il Comune, successivamente all'approvazione del POC con cui è stato recepito l'accordo, hanno stipulato il contratto definitivo di cessione sottoponendolo però, di comune accordo, alla condizione sospensiva "*dell'approvazione del PUA entro il 31 dicembre 2014 e della sottoscrizione della convenzione urbanistica per l'attuazione del Piano Urbanistico Attuativo del P.O.C. di cui in premessa. Per patto espresso fra le parti, si conviene che la condizione si considererà comunque avverata al decorso del sessantesimo giorno dall'esecutività della delibera di approvazione del PUA, indipendentemente dall'avvenuta sottoscrizione, a tale data, della convenzione urbanistica volta all'attuazione del Piano, per inadempienza dei soggetti attuatori all'invito da parte del Comune di San Lazzaro di Savena alla sottoscrizione della convenzione*".

Per le ragioni evidenziate dall'avvocato Cristoni al precedente punto 10, tali cessioni non si sono perfezionate per mancato avveramento della condizione, e ciò per fatto degli attuatori (mancata stipula della convenzione urbanistica nei termini prescritti).

Ora, in conseguenza dell'inadempimento dei soggetti attuatori, che non hanno firmato la convenzione urbanistica, è stato dato avvio al procedimento volto a dichiarare la decadenza del POC relativamente al comparto ANS.C.3.c-d - P.8.

Quindi è evidente che se non si attua più il piano urbanistico, viene ripristinato lo status quo ante e quindi, in ogni caso, nulla osterebbe a che quei terreni, non potendo più essere utilizzati per opere pubbliche, vadano retrocessi dal Comune ai soggetti attuatori cedenti.

Ma anche per questa ipotesi, non si configura alcun danno erariale perché non vi è colpa dell'Amministrazione, ma inadempimento dei soggetti attuatori.

Veniamo ora agli effetti che il mancato perfezionamento della cessione gratuita delle aree produrrebbe su quelle destinate alla disponibilità del Comune per ERS e edilizia libera.

Per dette aree il Comune, anche sulla base di quanto previsto dai propri Piani delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari 2012-2014 e 2013-2015, ha indetto nel luglio 2013 le aste pubbliche per la loro alienazione (suddivise in 8 lotti), subordinando l'aggiudicazione provvisoria al verificarsi della condizione sospensiva dell'approvazione del PUA entro il 31/12/2014. Nel caso in cui tale condizione non si verifichi entro il 31 maggio 2015 l'aggiudicazione decade e il comune deve restituire il deposito cauzionale.

In esito alle aste pubbliche indette sono stati provvisoriamente aggiudicati tre degli otto lotti (per un valore totale di aggiudicazione pari ad Euro 1.278.000) e incamerate, a titolo di deposito cauzionale infruttifero, le somme pari al 10% dell'importo a base d'asta (per un valore totale depositato pari ad Euro 127.800).

Si è già detto che la seconda condizione sospensiva contenuta nei rogiti di cessione dai soggetti attuatori al Comune non si è avverata per inadempimento dei soggetti attuatori (mancata stipula della convenzione urbanistica nei termini prescritti).

In tali termini l'Amministrazione comunale si trova nella sopravvenuta impossibilità di procedere, entro il 31 maggio 2015, al perfezionamento della vendita ai terzi dei tre lotti provvisoriamente aggiudicati a seguito dell'asta pubblica, anche in quanto la potenzialità edificatoria ivi prevista verrebbe meno a seguito della decadenza del POC per la parte relativa al Comparto Palazzetti, e ciò non per responsabilità del Comune.

Quindi il Comune dovrà semplicemente restituire agli aggiudicatari il deposito cauzionale versato che, infatti, è stato introitato in un apposito capitolo di bilancio a ciò destinato.

La restituzione della caparra, versata agli aggiudicatari, è un ordinario effetto civilistico che si produce nel caso di mancato perfezionamento della vendita, effetto che, trattandosi di vendita sottoposta a condizione, se non si avvera la condizione, non si perfeziona il contratto e quindi si produce l'obbligo di restituzione. Non è un inadempimento del comune, è il mancato avverarsi della condizione sospensiva che produce tale effetto restitutorio, ed è sempre riconducibile all'inadempimento dei soggetti attuatori. Non essendovi colpa del comune, né un danno economico essendo il deposito cauzionale una somma "congelata", non spendibile fino al perfezionarsi del contratto di compravendita, non si configura alcun danno erariale per il Comune.

Ma anche nella denegata eventualità che venga lamentato, da parte degli aggiudicatari, e successivamente accertato, un danno loro derivante dalla mancata vendita di tali aree, occorre che il Consiglio Comunale valuti, ponderando la gravità dell'inadempimento dei soggetti attuatori e dei suoi effetti, se l'interesse pubblico a dichiarare la decadenza del POC per effetto dell'inadempimento prevalga rispetto agli effetti derivanti dalla mancata vendita di tali aree, effetti peraltro strettamente conseguenti al comportamento degli attuatori e di cui questi ultimi dovranno eventualmente rispondere, e anche a fronte del fatto che, diversamente, si manterrebbe in essere, nonostante il palese inadempimento dei soggetti attuatori, una pianificazione urbanistica di incerta attuazione nei modi e nei tempi, vista anche la disparità di orientamento a riguardo manifestata dai diversi soggetti attuatori.

Si è già ampiamente richiamato, in proposito, sulla valutazione, da parte del Consiglio Comunale, dell'opportunità e inevitabilità di procedere a dichiarare la decadenza del POC piuttosto che procedere alla rimodulazione del crono-programma, come invece preteso dai soggetti attuatori nelle loro memorie.

Infine è importante evidenziare che tutte le pronunce della Corte dei Conti che vengono riportate dagli attuatori alle pagg. 50-51 delle loro memorie sono del tutto inconferenti, in quanto riguardano casi di responsabilità derivante da atto illecito e di colpa grave degli amministratori, casi che esulano completamente dal contesto di questo atto deliberativo.

In conclusione, quando l'atto deliberativo è legittimo, non è configurabile il danno erariale e quindi la responsabilità contabile dei componenti degli organi collegiali.

In proposito si riporta di seguito anche il parere a riguardo dell'avvocato Graziosi:

Graziosi:

Vengo quindi al quesito concernete la configurabilità di una responsabilità erariale a carico dei Consiglieri Comunali come conseguenza di un eventuale annullamento giurisdizionale del provvedimento di decadenza de POC e conseguente condanna del Comune al risarcimento del danno (...).

Esprimo a riguardo, anzitutto, l'avviso che è estremamente improbabile che la controversia abbia una simile conclusione, dato che si è visto che i fatti, accertati e documentati, testimoniano della assoluta evidenza e della gravità/essenzialità degli inadempimenti dei soggetti attuatori, le cui argomentazioni complessive – condite da impensabili e oltremodo censurabili aspre minacce – non sono altro che una richiesta di ri-negoziazione dell'Accordo violato.

Ad ogni buon conto, si può aggiungere che è ben noto che l'azione di responsabilità dei soggetti tenuti al controllo della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica, come sono certamente i Consiglieri Comunali quando deliberano in materia di loro competenza, è *“limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali* (art. 1, 1° c., L. 14.1.1994 n.20). Sul punto esiste una copiosissima, ben nota giurisprudenza, secondo cui la colpa grave sussiste <qualora> vi sia una violazione di legge o delle regole di buona amministrazione connotata da una negligenza inescusabile, come atteggiamento di superficialità e trascuratezza, e così via (cfr. Corte dei Conti, Sez. III, 12.2.2010 n.75/A; 10.9.2010 n.523; ecc.). Nel caso di specie, l'estrema accuratezza dell'istruttoria e lo scrupoloso rigore con cui tutta l'Amministrazione ha affrontato i problemi sia fattuali che giuridici – nonostante lo scoperto tentativo di intimidazione messo in campo dai soggetti attuatori – escludono a mio giudizio qualsiasi ipotetica responsabilità.

Non posso non osservare, anzi, che siccome la norma considera come possibile fonte di responsabilità erariale anche l'omissione di atti dovuti, e nel caso in questione l'inadempimento era oltre che accertato e conclamato, anche essenziale, sarebbe semmai proprio l'ipotetica omissione della contestazione dell'inadempimento, anche ai fini specificatamente risarcitori, essendo fonte di vantaggi per i soggetti attuatori e di correlativi danni per il Comune, a poter essere configurata come colpevole.

2.a Osservazioni di Granulati Bologna Srl prot. 54565 del 10/12/2014

Per i contenuti di dettaglio si rimanda alla lettura dello stesso, già in possesso dei consiglieri comunali.

2.b Controdeduzioni alle osservazioni di Granulati Bologna Srl prot. 54565 del 10/12/2014

Anche in questo caso si riporta di seguito il parere pervenuto in merito dall'avvocato Michele Cristoni, che si condivide e si riporta integralmente, procedendo ad integrarlo con commenti e ulteriori considerazioni:

Cristoni:

B) Per quanto riguarda le osservazioni presentate dalla Granulati Bologna S.r.l., si evidenzia quanto segue:

1.- La Granulati Bologna S.r.l., analogamente a quanto osservato da Coop. Costruzioni, Palazzi S.r.l. e C. Astrale S.r.l., sostiene che la mancata presentazione delle garanzie da parte sua sarebbe imputabile al fatto che il Comune non ha approvato il PUA dell'area AR. D.4 – P.6 (cd. PUA Granulati.).

A tale argomentazione si è già replicato in precedenza al paragrafo n. 7, a cui quindi si rinvia per brevità.

2.- Secondo la Granulati, l'adottando provvedimento di decadenza sarebbe illegittimo sotto un profilo procedimentale *“in ragione della peculiare natura dell'atto di cui si intenderebbe dichiarare la decadenza.”*.

La tesi è erronea posto che il POC è un atto amministrativo e la necessità di perseguire l'interesse generale e la c.d. *“inesauribilità”* della funzione amministrativa fanno sì che l'Amministrazione possa sempre intervenire su di esso con atti di secondo grado, fra cui vi è appunto la pronuncia di decadenza.

In particolare, la decadenza – che consiste nel ritiro di un provvedimento o per l'inadempimento da parte del destinatario di obblighi imposti (decadenza sanzionatoria) o per mancato esercizio della facoltà derivanti dai provvedimenti o per il venir meno dei requisiti di idoneità del destinatario (decadenza accertativa) – va ricompresa fra gli atti di ritiro, perché viene, con un provvedimento ad efficacia costitutiva, minato un atto amministrativo e conseguentemente vengono a cessare gli

effetti che l'atto era idoneo a produrre ed, in particolare, viene ad estinguersi il rapporto a cui si era dato vita con l'atto medesimo. La decadenza però si differenzia dagli atti di ritiro (quali l'annullamento o la revoca), perché non comporta un riesame dell'atto, alla stregua della sua legittimità o opportunità, bensì una valutazione del comportamento tenuto dal destinatario durante lo svolgimento del rapporto o un nuovo accertamento dei requisiti di idoneità per la titolarità dell'atto ampliativo: quindi l'oggetto dell'indagine compiuta dall'Amministrazione che pronuncia la decadenza si sposta dall'atto, in sé e per sé considerato, al comportamento del destinatario (cfr. Cons. Stato, sez. V, 30/09/2010 n. 7214; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 10/01/2012, n. 6).

Nel caso di specie, visto l'inadempimento dei soggetti attuatori, l'adottando provvedimento di decadenza (sanzionatoria) interviene legittimamente a far cessare gli effetti del POC nella parte relativa al comparto "Palazzetti", ovviamente senza riconoscimento di alcun indennizzo (Cons. Stato, sez. V, 17/09/2008 n. 4424) ed anzi è il Comune, laddove ve ne fossero i presupposti, che potrebbe richiedere il risarcimento dei danni eventualmente subiti in conseguenza dell'inadempimento dei soggetti attuatori.

3.- La Granulati infine richiama anch'essa il disposto dell'art. 30, comma 3 bis del D.L. 69/2013, convertito nella legge n. 98/2013, che però, come già evidenziato nel paragrafo 5), è inconferente.

Si rinvia a quanto già osservato in merito a seguire alle annotazioni dell'avvocato Cristoni di cui al precedente paragrafo n.7.

Occorre tuttavia meglio contestualizzare le argomentazioni dell'avvocato Cristoni.

In data 22 aprile 2011 l'Amministrazione comunale ha stipulato un accordo ex articolo 18 L.R. 20/2000 con Granulati Bologna s.r.l. e Coop. Costruzioni Soc. Coop. per l'attuazione del comparto "AR.D.4. - Idice sud".

Tale accordo prevedeva in sintesi la cessione da Granulati al comune di aree e fabbricati nel comparto "Idice sud" a fronte del riconoscimento di una potenzialità edificatoria a libero mercato pari a 3.650 mq di Superficie utile, derivante dall'applicazione di un indice perequativo, da allocarsi nel Comparto di POC "ANS.C.3.c-d - P.8 Via Palazzetti". Oltre a ciò l'accordo prevedeva a carico di Granulati l'obbligo della rinaturalizzazione, caratterizzazione ed eventuale bonifica delle aree cedute, la realizzazione di opere di allestimento del parco fluviale dell'Idice e la compartecipazione pro-quota alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria,

infrastrutturazione generale e secondaria dell'ambito di atterraggio (ANS C3 c-d Palazzetti).

Il citato accordo ex art. 18 L.R. 20/2000 è stato recepito nel POC approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 68 del 27 febbraio 2014.

Il PUA relativo al Comparto "AR.D.4. - Idice sud" è stato presentato in data 3 maggio 2012 e ad oggi non è stato approvato.

Preme inoltre specificare che, a differenza di quanto sostenuto da Granulati nelle proprie osservazioni, il Comune ha dato riscontro alle istanze poste, come di seguito illustrato:

L'11 marzo 2014 è pervenuta al Comune di San Lazzaro una nota del legale della Granulati Bologna S.r.l. con cui veniva richiesto al Comune di valutare la possibilità di posticipare la sottoscrizione della convenzione del P.U.A. "Palazzetti" all'avvenuta approvazione del P.U.A. "Granulati". In particolare, a dire di Granulati Bologna, "Prima di procedere alla firma (della Convenzione "Palazzetti", N.d.A.), risulta tuttavia imprescindibile acclarare quali siano, attualmente, i "diritti edificatori" spettanti alla Società, originati dall'area "AR.D.4 - P.6 - Granulati", e destinati a essere allocati nel Comparto "Palazzetti". Ciò in quanto il c.d. P.U.A. "Granulati" non è stato ancora approvato, sì che pare esatto ritenere che, allo stato, esso non possa attribuire alcuna capacità edificatoria ai soggetti privati proponenti. In considerazione, peraltro, dell'interrelazione fra i due comparti/piani attuativi, si chiede di valutare la possibilità di posticipare la sottoscrizione della convenzione del P.U.A. "Palazzetti" all'avvenuta approvazione del P.U.A. "Granulati. Soltanto in tal modo, difatti, - ossia essendo certa l'esistenza e l'entità dei diritti edificatori spettanti alla mia Cliente - potranno essere ripartiti con esattezza gli obblighi fra i soggetti attuatori; oltre a essere possibile l'ottenimento, da parte degli Istituti bancari, delle necessarie fidejussioni.";

a tale nota della Granulati Bologna il Dirigente della V Area Programmazione del Territorio del Comune di San Lazzaro di Savena ha dato puntuale riscontro con nota del 14 marzo 2014 prot. 2014/11810 in cui ha evidenziato che, diversamente da quanto asserito da Granulati, all'articolo 10 delle norme tecniche di attuazione del P.U.A. "Palazzetti", siglate da Granulati prima dell'approvazione, erano previsti di spettanza della Granulati 3253 mq di Su di edilizia residenziale libera localizzati nel sub comparto B.1 attuabili a seguito della stipula della convenzione attuativa del P.U.A. del comparto AR.D.4 - P.6 oltre a 397 mq di Su di edilizia residenziale libera localizzati nel lotto B1.5 attuabili subordinatamente alla stipula della convenzione attuativa del PUA relativo alla seconda fase attuativa dell'ambito AR.D.4 (fase non ancora avviata). Inoltre, le quantità edificatorie di cui sopra, per complessivi 3650 mq di Su di edilizia residenziale libera, erano indicate anche all'articolo 5 della bozza di convenzione urbanistica del P.U.A. "Palazzetti", siglata anche da Granulati prima dell'approvazione, di spettanza

della stessa Granulati ed attuabili subordinatamente alla stipula delle convenzioni previste. Infine in tale nota il Dirigente ha evidenziato altresì la facoltà di cui all'art. 1 comma 3 dello schema di convenzione, rilevando che *"All'articolo 1 comma 3 della convenzione urbanistica si specifica che <<Nel caso in cui alcuni soggetti attuatori non sottoscrivano la presente convenzione il Consorzio, in accordo con l'Amministrazione, rimodulerà il cronoprogramma relativo alle urbanizzazioni primarie rimandando o congelando la realizzazione delle opere strettamente connesse ai sub comparti dei soggetti attuatori che non hanno sottoscritto la convenzione, fermo restando la realizzazione del Polo scolastico e la realizzazione delle opere di carattere generale e provvedendo conseguentemente alla elaborazione e presentazione di un idoneo stralcio del progetto delle urbanizzazioni>>"*;

Ulteriori considerazioni sulla valutazione della posizione di Granulati discendono dall'evidenza dell'assoluta inscindibilità tra l'Accordo Granulati e l'Accordo Palazzetti, essendo l'attuazione del secondo il presupposto per l'attuazione del primo.

Sulla questione si è pronunciato anche l'avvocato Graziosi nel suo citato parere che si riporta di seguito.

Graziosi:

(...) In realtà i due Accordi ex art. 18 L.reg. n. 20/2000 del 7 e 22 aprile 2011, erano negozi collegati in forza dei quali Granulati e Coop Costruzioni stipulanti il secondo Accordo, convenivano che *"l'ambito di atterraggio della capacità edificatoria sia l'ANS C.3 c-d"* (e cioè l'area dell'Accordo Palazzetti, stipulato prima). La società Granulati ha, quindi, concordato negoziamente un rapporto urbanistico che presupponeva quello Palazzetti, e in cui correva l'alea dell'inadempimento del terzo (i soggetti attuativi del Comparto ANS C.3 c-d) Granulati non poteva, quindi, sottrarsi all'obbligo di firmare la convenzione e di prestare le fidejussioni senza con ciò violare il suo Accordo ex art. 18.

(...)

2.a Osservazioni di Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni Srl prot. 54341 del 10/12/2014



Nel documento di osservazioni già in possesso dei consiglieri comunali, in sostanza Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni Srl riconoscono l'inadempienza del Consorzio, sia rispetto al termine per la presentazione delle fidejussioni e per la stipula della convenzione sia sotto il profilo della mancata presentazione di proposte concrete per procedere alla stipula della convenzione. In particolare, quanto a tale ultimo aspetto, Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni Srl hanno evidenziato *" di non aver potuto, pur essendo proprietari della maggioranza dei millesimi delle aree edificabili del Comparto, avanzare a codesta Amministrazione una proposta concreta per procedere alla stipulazione della Convenzione Urbanistica, in quanto i soggetti attuatori inadempienti, Granulati e CESI, pur dichiarando di non poter rilasciare le fidejussioni dovute al Consorzio, con le conseguenze sopradette, si sono opposti illegittimamente alla loro dichiarazione di decadenza da consorziati e le altre società del gruppo, Palazzi srl, Astrale srl e Coop Costruzioni soc. arl con il loro voto, (come risulta dall'Assemblea straordinaria del 13.10.2014) hanno impedito la dichiarazione di decadenza dei due consorziati inadempienti Granulati srl e CESI soc. coop. arl, determinando l'impossibilità per il Consorzio di operare in conformità alle previsioni della Convenzione urbanistica approvata ed allo statuto del Consorzio"* ;

in tale nota, Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni Srl al contempo esprimono la loro volontà di proseguire nelle iniziative intraprese con note del 31 luglio 2014 prot. 35021 e del 5 agosto 2014 prot. n. 35828, iniziative *" volte al raggiungimento di nuovi accordi"* (cfr. nota 5 agosto 2014 prot. n. 35828) e proponendo altresì al Comune *" l'adozione di ogni necessario provvedimento, ivi compresa una variante agli strumenti urbanistici vigenti che: - salvaguardi l'entità delle superfici edificabili dei soggetti attuatori adempienti assegnati dal POC e dal PUA approvati; - modifichi le loro quantità insediabili nel comparto in oggetto; - preveda la delocalizzazione della differenza delle superfici edificabili non insediabili in loco, in zone di riqualificazione da individuarsi da parte dei soggetti attuatori proponenti, secondo tempi e modalità da concordare con codesta Amministrazione; - riproporzioni conseguentemente le opere di interesse pubblico poste a carico dei soggetti attuatori."* ;

2.b Controdeduzioni alle osservazioni di Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni Srl prot. 54341 del 10/12/2014

Anche in questo caso si riporta di seguito il parere pervenuto in merito dall'avvocato Michele Cristoni, che si condivide, ritenendo di non dover aggiungervi molto altro se non che le osservazioni di questi soggetti attuatori abbiano un tenore di maggiore propositività con contenuti che altro non sono se non proposte di rinegoziazione dell'Accordo violato.

Cristoni:

C) Per quanto riguarda le osservazioni presentate di Industrie Laterizi Brunori S.r.l. e Dipierri

Costruzioni S.r.l., si ribadisce che con esse viene confermato l'inadempimento del Consorzio ed inoltre la mancata presentazione di ulteriori proposte concrete per addivenire alla stipula della convenzione.

Laterizi Brunori e Dipierri, inoltre, avanzano una proposta consistente nell'adozione da parte del Comune di una variante agli strumenti urbanistici vigenti che “- *Salvaguardi l'entità delle superfici edificabili dei soggetti attuatori adempienti assegnati dal POC e dal PUA approvati; - Preveda la delocalizzazione della differenza delle superfici edificabili non insediabili in loco, in zone di riqualificazione da individuarsi da parte dei soggetti attuatori proponenti, secondo tempi e modalità da concordare con codesta Amministrazione; - Riproporzioni conseguentemente le opere di interesse pubblico posti a carico dei soggetti attuatori.*”.

Si tratta di una proposta che il Comune, nell'ambito della sua discrezionalità, è libero di accogliere o meno, anche successivamente alla dichiarazione di decadenza del POC in *parte qua*, come peraltro espressamente previsto all'art. 10 delle NTA del POC secondo cui “*Qualora la stipula della convenzione non avvenga entro i termini indicati negli accordi ex art. 18 sottoscritti e/o nelle schede, l'Amministrazione Comunale ha la facoltà di ripianificare il comparto, rimandando l'attuazione ad un successivo POC*”.

E' significativo che la compagine maggioritaria dei soggetti attuatori del Comparto Palazzetti riconoscano l'inadempienza del Consorzio sia rispetto al termine per la presentazione delle fidejussioni e per la stipula della convenzione sia sotto il profilo della mancata presentazione di proposte concrete per procedere alla stipula della convenzione, addebitandone la responsabilità ai comportamenti di Granulati, Cesi, Palazzi, Astrale srl e Coop. Costruzioni.

Si richiama inoltre l'attenzione del Consiglio Comunale alla corrispondenza intercorsa tra l'Amministrazione Comunale e i diversi soggetti attuatori nel periodo luglio - ottobre 2014, in cui più volte emergono posizioni differenti e contrastanti tra la compagine Astrale, Palazzi Coop costruzioni e la compagine Laterizi Brunori Srl e Dipierri Costruzioni, in merito ad eventuali possibili proposte per l'attuazione del Comparto Palazzetti.

San Lazzaro di Savena, 3 febbraio 2015

Il Responsabile del Procedimento

Arch. Anna Maria Tudisco

Dirigente dell'Area Programmazione e Gestione del Territorio
