

Pubblicato il 20/11/2017

N. 05356/2017REG.PROV.COLL.
N. 00156/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 156 del 2017,
proposto dal signor Francesco Ginese, rappresentato e difeso
dall'avvocato Sergio Boldrini, con domicilio eletto presso il suo
studio in Roma, via Pompeo Neri, 32;

contro

Comune di Corigliano Calabro, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Calabria, sede di Catanzaro,
sezione seconda, n.1984 del 21 ottobre 2016, resa tra le parti,
concernente l'annullamento del silenzio rifiuto di un permesso
di costruire un opificio industriale e l'accertamento del diritto al
rilascio dello stesso anche in assenza del pagamento del
contributo sul costo di costruzione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 71 *bis* del cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2017 il consigliere Nicola D'Angelo e udito, per l'appellante, l'avvocato Boldrini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il signor Francesco Ginese il 6 agosto 2012 stipulava con il Consorzio per lo Sviluppo industriale della provincia di Cosenza (in seguito ASI) un contratto preliminare per la cessione di un terreno da destinare ad insediamento produttivo per la realizzazione di una piattaforma logistica per prodotti agrumari. L'ASI individuava come area idonea un lotto di terreno ubicato nel comune di Corigliano Calabro nella località Zona Industriale (foglio 38, particella 1353) per una superficie complessiva di mq 6.990. In data 10 agosto 2012, il signor Ginese presentava un'istanza allo stesso Comune per ottenere il rilascio del permesso di costruire.

2. Successivamente, con note del 20 settembre 2012 e del 13 dicembre 2012 il comune di Corigliano richiedeva una documentazione integrativa, depositata in data 13 dicembre 2012, e gli comunicava che ai fini del rilascio del permesso di costruire avrebbe dovuto effettuare i versamenti degli oneri di urbanizzazione secondaria e del contributo sul costo di costruzione. Anche il pagamento di quest'ultimo avrebbe

dovuto essere effettuato prima del rilascio del permesso di costruire.

3. Per questa ragione, il signor Ginese il 28 marzo 2014 diffidava il Comune a provvedere sulla sua istanza, esentandolo dal pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e dal pagamento del contributo sul costo di costruzione, a suo avviso non dovuti ai sensi dell'art. 16, comma 3, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 (testo unico sull'edilizia).

4. Contro il silenzio rifiuto serbato sulla sua istanza e per l'accertamento dell'obbligo del comune di Corigliano Calabro di rilasciare il permesso di costruire anche in assenza del pagamento del contributo sul costo di costruzione proponeva poi ricorso al T.a.r. per la Calabria, sede di Catanzaro. A fondamento del gravame deduceva che l'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 prevedesse l'esenzione dal contributo sul costo di costruzione *"per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti"* e che ricorrevano tutti i presupposti affinché l'impianto in questione fosse qualificato come opera pubblica.

5. Con sentenza n. 2129/2014 il T.a.r. di Catanzaro dichiarava inammissibile il ricorso avverso il silenzio rifiuto, rilevando che, alla stregua dell'art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nel testo applicabile *ratione temporis*, il silenzio serbato sull'istanza di concessione del permesso di costruire avesse un significato di silenzio-assenso, non sussistendo vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

6. Contro tale pronuncia il signor Ginese proponeva appello al Consiglio di Stato lamentando il fatto che la sentenza gravata non avesse in alcun modo riscontrato la richiesta di accertare la debenza o meno del contributo sul costo di costruzione. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 384/2016, accoglieva in parte l'appello, ritenendo che la formazione del silenzio assenso rendesse inammissibile il ricorso per l'annullamento del silenzio qualificato come rifiuto, ma non la connessa azione di accertamento della non debenza di oneri contributivi che non era stata oggetto di contraddittorio in primo grado. Conseguentemente rimetteva la controversia al giudice di primo grado.

7. Con atto di riassunzione ritualmente notificato e depositato, il signor Ginese ha chiesto al T.a.r. di Catanzaro di accertare la non debenza del contributo sul costo di costruzione, ai sensi dell'art. 17, comma 3, lett. c), prima parte, del d.P.R. n.380/2001, e per l'effetto di ordinare al Comune di Corigliano Calabro di rilasciare il permesso di costruire senza il preventivo pagamento del costo di costruzione. Il T.a.r. adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso.

8. Il signor Ginese ha quindi impugnato la predetta sentenza, prospettando i seguenti motivi di appello.

8.1. Violazione di legge: erronea interpretazione dell'art. 17, comma 3, lettera c) del d.P.R. n. 380 del 2001. Eccesso di potere: omessa applicazione dell'art. 17, comma 3, lettera c) del d.P.R. n. 380 del 2001 per travisamento dei atti.

La sentenza impugnata ha erroneamente ritenuto inesistente il requisito soggettivo previsto dal richiamato art. 17, comma 3,

lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001, cioè che l'impianto sarebbe stato realizzato in esecuzione di un rapporto di concessione e quindi con una destinazione a fini pubblici. La natura oggettiva della struttura non consentirebbe, infatti, di darle una destinazione diversa da quella pubblica (la piattaforma logistica rappresenta un nodo cruciale nel sistema infrastrutturale del territorio a cui è collegata), anche alla luce della circostanza che essa sorge su un terreno che l'ASI ha concesso esclusivamente per gli scopi approvati dallo stesso Consorzio e recepiti nella convenzione.

8.2. Omessa motivazione della sentenza impugnata in relazione al richiesto accertamento della violazione, erronea applicazione ed interpretazione dell'art. 16, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 da parte del comune di Corigliano. Violazione dell'art. 112 c.p.c. per come richiamato dall'art. 39 del cod. proc. amm.. Il T.a.r. non si è pronunciato sul richiesto accertamento del diritto ad ottenere il rilascio del permesso di costruire prima del pagamento del costo di costruzione (se dovuto).

9. Il comune di Corigliano Calabro non si è costituito.

10. Questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 906 del 3 marzo 2017, ha respinto l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata contestualmente al ricorso.

11. A seguito dell'istanza di prelievo del 7 marzo 2017, nella quale l'appellante ha segnalato che la controversia si sarebbe potuta risolvere nella decisione di una singola questione di diritto, il presente ricorso è stato trattato nella camera di consiglio del 28 settembre 2017 ai fini della sua definizione in forma semplificata, ai sensi dell'art. 71 *bis* cod. proc. amm.

12. L'appello non è fondato per le ragioni di seguito esposte.

13. L'art. 17 comma 3, lett. c), d.P.R. n. 380/2001 prevede che :” *il contributo di costruzione non è dovuto: per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici*”. Lo sgravio contributivo esige perciò il concorso di due presupposti, e cioè, uno oggettivo, l'ascrivibilità del manufatto oggetto di concessione edilizia alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale, e l'altro soggettivo, l'esecuzione delle opere da parte di enti istituzionalmente competenti, vale a dire da parte di soggetti cui sia demandata in via istituzionale la realizzazione di opere di interesse generale, ovvero da parte di privati concessionari dell'ente pubblico, purché le opere siano inerenti all'esercizio del rapporto concessorio. Nel caso di specie, manca però del tutto il requisito soggettivo ed è assente anche quello oggettivo. Non vi è infatti alcun indice che possa suffragare l'affermata indissolubilità della destinazione dell'opera a fini "pubblici".

Su quest'ultimo punto, va registrato un orientamento restrittivo della giurisprudenza amministrativa, essendo necessario dimostrare che l'opera, per la quale si chiede l'esenzione del pagamento degli oneri urbanizzativi, sia, per le sue oggettive caratteristiche e peculiarità, esclusivamente finalizzata ad un utilizzo dell'intera collettività. Non è sufficiente, quindi, che l'opera sia legata a un interesse generale da un nesso di mera strumentalità (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 2394/2016; 2327/2007).

Tale accertamento, pertanto, non può essere fondato sulla base della sola destinazione che il titolare dell'opera intende soggettivamente imprimere sulla stessa, se non provocando un'evidente elusione del sistema normativo che prevede come regola generale, in un'ottica di corretto governo del territorio ex art. 9, comma 2, Cost., l'imposizione contributiva per l'ottenimento dei titoli edilizi, rispetto alla quale i casi di deroga sono di stretta interpretazione.

14. In linea generale, è già stato ripetutamente affermato da questa Sezione (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 5546/2916) che il rilascio della concessione edilizia, anche in zona ASI, si configura come fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di urbanizzazione, ossia per gli oneri affrontati dall'ente locale per le opere indispensabili affinché l'area acquisti attitudine al recepimento dell'insediamento del tipo assentito e per le quali l'area acquista un beneficio economicamente rilevante. Il contributo per oneri di urbanizzazione è quindi dovuto per il solo rilascio della concessione, senza che neanche rilevi la già intervenuta realizzazione di opere di urbanizzazione.

15. L'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione, prevista dall'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001, è invece dovuta per un'opera di interesse generale realizzata da un privato per conto di un ente pubblico, ma solo se esso abbia agito quale organo indiretto dell'Amministrazione, come nella concessione o nella delega (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3721/2016). Se non ricorre tale

circostanza, l'esenzione non può essere ammessa, essendo un fatto eccezionale e comunque esclusa in una situazione in cui il privato percepisce un lucro.

16. La sola presenza di una convenzione, quale quella stipulata dall'appellante con il consorzio ASI, non dà luogo ad un rapporto concessorio che determina l'obbligo del privato a realizzare opere che siano inerenti al soddisfacimento di un interesse pubblico.

17. Il secondo motivo di appello è inammissibile.

Effettivamente il T.a.r. ha ommesso di pronunciare in ordine alla insussistenza dell'obbligo del preventivo versamento del costo di costruzione in sede di rilascio del permesso di costruire.

Nella sentenza n. 1746/2016 di rinvio al T.a.r. per la Calabria, il Consiglio di Stato ha chiesto il riesame della sola questione relativa all'obbligo o meno del versamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione alla luce dell'art. 17, comma 3, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 (come riconosciuto indirettamente anche dall'appellante nella sua istanza di prelievo).

Ciò non dimeno è evidente, allo stato, la carenza di interesse ad agire del ricorrente, anche in via di accertamento, non essendo attuale la lesione della propria sfera giuridica che si verificherà, in tesi, solo dopo che, versata la quota di contributo di costruzione dovuta a titolo di onere di urbanizzazione, richiederà il rilascio del titolo edilizio con l'assunzione dell'impegno a corrispondere la quota relativa al costo di costruzione nei termini e con le modalità stabiliti dall'art. 16,

co.3, t.u. edilizia, ed il Comune, *contra ius*, dovesse rifiutare tale rilascio.

18. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e per l'effetto la sentenza impugnata va confermata seppure con diversa motivazione.

19. Nulla per le spese di giudizio in ragione della mancata costituzione del comune di Corigliano.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza con diversa motivazione.

Nulla per le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Giuseppa Carluccio, Consigliere

L'ESTENSORE
Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO