

N. 00296/2013 REG.PROV.COLL.

N. 01292/2012 REG.RIC.

N. 01310/2012 REG.RIC.

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto****(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1292 del 2012, proposto da:

Fondazione Cassamarca in persona del Presidente pro tempore,
Appiani 1 Srl in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Garofalo, con domicilio eletto
presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

contro

Comune di Treviso in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato
e difeso per legge dagli avv. Antonello Coniglione e Giampaolo De
Piazzì, domiciliato in Venezia, S. Marco, 4091;

sul ricorso numero di registro generale 1310 del 2012, proposto da:

Fondazione Cassamarca in persona del Presidente pro tempore, Appiani 1 Srl in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Garofalo, con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

contro

Comune di Treviso, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Antonello Coniglione e Giampaolo De Piazzì, domiciliato in Venezia, S. Marco, 4091;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1292 del 2012:

dell'insussistenza dell'obbligo di pagamento della somma di euro 609.421,58, pretesa dal Comune di Treviso a titolo di contributo per costo di costruzione relativamente ai permessi di costruire prot. n. 78365/08 spec. n. 1639/08/AE, di data 9/4/2009 e prot. n. 89760 spec. n. 1837/08/AE, di data 20/6/2009, rilasciati dal Comune di Treviso stesso per la realizzazione, rispettivamente, "del primo stralcio dei parcheggi privati interrati relativo al settore 4 - edifici M e N sull'immobile censito in catasto Comune di Treviso Fg. 19, Mapp. 1888-1962" e "del secondo stralcio dei parcheggi interrati pubblici e privati (settori 1-2-3) e parcheggi pubblici al piano seminterrato e terreno (settore 1)" inclusi nell'ambito del P.I.R.U.E.A. denominato "ex Appiani", approvato dal Comune di Treviso con delibera 19/12/2002 n. 85893; dei provvedimenti comunicati con nota 20/3/2009 prot. n.

20473, 18/9/2009 prot. n. 63271 e 3/5/2012 prot. n. 30705, con i quali il Comune di Treviso ha determinato il contributo in questione e per la condanna del Comune alla restituzione delle somme percepite.

quanto al ricorso n. 1310 del 2012:

dell'insussistenza dell'obbligo di pagamento della somma di euro 2.013.048,47 pretesa dal Comune di Treviso a titolo di contributo per costo di costruzione ed interessi per ritardato pagamento dello stesso, relativamente ai permessi di costruire prot. n. 61964/06 spec. n. 1108/06/AE del 20/9/2006, prot. n. 762/07 spec. n. 9/07/AE del 22/2/2007, prot. n. 39310/07 spec. n. 667/07/AE del 16/7/2008, prot. n. 57411/10 spec. n. 1593/10/AE del 24/2/2011, propt. 775/07 spec. n. 10/07/AE del 22/2/2007, prot. n. 67605/10 spec. n. 1844/10/AE del 4/2/2011, prot. n. 80770/04 spec. n. 1666/04/AE dell'1/8/2005 e prot. n. 35037/06 spec. n. 717/06/AE del 4/8/2006, rilasciati dal Comune di Treviso per la realizzazione degli edifici a destinazione direzione pubblica contraddistinti dalle lettere A, B, C, D, M e N inclusi nell'ambito del P.I.R.U.E.A. denominato "ex Appiani" approvato dal Comune di Treviso con delibera 19/12/2002 n. 85893; dei provvedimenti comunicati con note 29/4/2005 prot. n. 31473; 1/8/2006 prot. n. 56976, 3/8/2006 prot. n. 63728; 31/1/2007 prot. n. 8129, 1/2/2007 prot. n. 8616, 14/3/2007 prot. n. 23578, 2/5/2007 prot. n. 38066, 27/8/2007 prot. n. 72941 e prot. n. 72945, 15/10/2007 prot. n. 85402, 22/4/2008 prot. n. 31348, 20/1/2011 prot. n. 4058 e

2/2/2011 prot. n. 7845, con i quali il Comune di Treviso ha determinato il contributo in questione, e, conseguentemente per la condanna dell'Amministrazione resistente alla restituzione delle somme percepite.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Treviso e di Comune di Treviso;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2013 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con delibera del 19 dicembre 2002, il Consiglio comunale di Treviso assentiva lo schema di accordo di programma per l'approvazione e l'attuazione del programma integrato di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale (P.I.R.U.E.A.), per la realizzazione, a totale cura e spese della Fondazione Cassamarca, in area industriale dismessa denominata ex Appiani di sua proprietà, della c.d. "cittadella delle istituzioni", ovvero di un complesso edilizio composto da edifici di

varia destinazione, fra cui, per quanto interessa il presente ricorso, da edifici da destinare ad “uffici di enti pubblici anche economici, uffici di aziende speciali per la gestione dei servizi pubblici locali, uffici di società di capitali costituite o partecipate da enti pubblici”, oltre a circa 2.200 parcheggi, fra quota costituente standard, quota pertinenziale ex L. n. 122/1989, quota in beneficio pubblico, posti auto convenzionati, nonché posti auto privati.

Quindi, in data 13 maggio 2003, veniva sottoscritto l'accordo di programma tra la Regione Veneto, il Comune di Treviso e la Soprintendenza, prodromico al P.I.R.U.E.A approvato con D.P.G.R.V. n. 288 del 16 luglio 2004.

La convenzione per l'attuazione del P.I.R.U.E.A. veniva quindi siglata con scrittura autenticata trascritta il 12 maggio 2004.

A seguito di istanza della proponente, il progetto e la correlata convenzione venivano poi modificati con delibera del Consiglio Comunale di Treviso del 25 febbraio 2005.

Quindi, con atto pubblico del 3 aprile 2006, veniva stipulata la convezione per la realizzazione della “cittadella delle istituzioni” attuativa del P.I.R.U.E.A. e sostitutiva della convezione del 2004.

Successivamente, con atto pubblico del 7 aprile 2006, Fondazione Cassamarca vendeva alla sua società strumentale Appiani s.r.l. l'area oggetto del P.I.R.U.E.A., cosicchè quest'ultima subentrava negli obblighi e nei diritti assunti dalla Fondazione Cassamarca nei confronti

del Comune di Treviso con la convenzione di attuazione del P.I.R.U.E.A.

Quindi Appiani s.r.l. chiedeva il rilascio dei permessi di costruire necessari alla realizzazione degli edifici di cui si compone la “cittadella delle istituzioni” e delle relative pertinenze.

Ebbene, proprio con riferimento ai parcheggi pertinenziali agli edifici con destinazione pubblica distinti dalle lettere M ed N, il Comune di Treviso, con nota del 20 marzo 2009, comunicava che, ai fini del rilascio del titolo edilizio, sarebbe stato necessario versare il contributo per costo di costruzione per l'importo di € 270.000,22. Ugualmente, ai fini del rilascio del permesso di costruire necessario alla realizzazione del secondo stralcio dei parcheggi pertinenti agli edifici con destinazione “direzionale pubblico” A, B,C e D, il Comune di Treviso, con nota del 18 settembre 2009, richiedeva, per lo stesso titolo, il versamento di € 339.321,36.

Ne seguiva, allo scopo di ottenimento del rilascio dei permessi di costruire, la costituzione di fidejussioni bancarie in favore di Appiani s.r.l. da parte di Unicredit s.p.a.; inoltre, relativamente ai parcheggi “secondo stralcio” veniva effettuato il pagamento della prima rata del contributo richiesto, per un importo pari ad € 169.660,68.

La Fondazione Cassamarca e Appiani s.r.l. avevano sin da subito obiettato, verbalmente e per iscritto, di aver diritto all'esenzione dal pagamento del contributo commisurato al costo di costruzione, ai sensi

dell'art. 17, D.P.R. n. 380/2001. Tuttavia, il Comune di Treviso, con nota del 3 maggio 2012, prot. n. 30705, aveva ribadito la quantificazione in € 439.860,90 della somma ancora da versare a titolo di contributo commisurato al costo di costruzione relativo ai parcheggi in esame.

Pertanto, con ricorso iscritto al n. 1292/12 del R.G., la Fondazione Cassamarca e Appiani s.r.l. hanno chiesto a questo Tribunale l'accertamento dell'insussistenza del credito vantato dall'amministrazione comunale a titolo di contributo commisurato al costo di costruzione, in relazione ai parcheggi di pertinenza degli edifici con destinazione direzionale pubblica, nonché la condanna dell'amministrazione stessa alla ripetizione delle somme incassate.

A fondamento del gravame le ricorrenti hanno dedotto che sussistevano entrambi i presupposti, oggettivo e soggettivo, per aver diritto all'esenzione prevista dall'art. 17, comma 3 lett. c) D.P.R. n. 380/2001, non potendosi dubitare del fatto che l'intervento rivestisse un interesse pubblico e generale e che la Fondazione Cassamarca (e per essa la sua società strumentale Appiani) rientrasse tra gli "enti istituzionalmente competenti" alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale nell'accezione fatta propria dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Con separato ricorso iscritto al n. 1310/12 del R.G., la Fondazione Cassamarca e Appiani s.r.l., premessi i medesimi fatti di cui sopra, hanno dedotto che, anche con riferimento alla realizzazione degli edifici contraddistinti con le lettere A, B, C, D, M ed N, con destinazione

totale o parziale ad uso direzionale pubblico, il Comune di Treviso aveva determinato, al momento del rilascio dei relativi permessi di costruire, i diversi contributi per costo di costruzione, in relazione ai quali le istanti avevano costituito un'apposita polizza fideiussoria, in modo da ottenere il rilascio dei permessi di costruire.

Nonostante le contestazioni avanzate dalle odierne ricorrenti in ordine alla debenza del contributo, con nota del 3 maggio 2012, n. 3087, il Comune di Treviso aveva sollecitato il pagamento delle rate di contributo commisurato al costo di costruzione, per un totale di € 2.013.048,47, prospettando in caso contrario l'escussione delle fideiussioni.

Ne era seguita la risposta di Appiani s.r.l. con cui la stessa aveva rivendicato il diritto all'esenzione dal contributo commisurato al costo di costruzione, ai sensi dell'art. 17, comma 3, lett. c) D.P.R. n. 380/2001.

A fondamento del ricorso la Fondazione Cassamarca e Appiani s.r.l. hanno dedotto i medesimi motivi articolati nel ricorso n. 1292/12 e formulato le medesime conclusioni.

Si è costituito in entrambi i giudizi il Comune di Treviso, eccependo l'irricevibilità per tardività dei ricorsi e contestando in fatto e in diritto le argomentazioni delle ricorrenti; concludendo, infine, per la reiezione dei ricorsi ed il rimborso delle spese di lite.

Entrambe le parti, in vista dell'udienza di discussione, hanno depositato

memorie conclusionali e di replica.

All'udienza del 14 febbraio 2012, all'esito della discussione delle parti la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Per ragioni di evidente connessione soggettiva e parzialmente oggettiva dei ricorsi in esame, si ritiene opportuno disporre la loro riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a.

1. Preliminarmente, va vagliata l'eccezione di irricevibilità dei ricorsi sollevata dalla difesa dell'amministrazione resistente, ed imperniata sul fatto che le determinazioni di assoggettamento delle opere a costo di costruzione sarebbero divenute definitive, in quanto non impugnate nel termine decadenziale di sessanta giorni dal rilascio dei relativi permessi di costruire.

L'eccezione è infondata, posto che il ricorso viene proposto a tutela di diritti soggettivi, quali sono indiscutibilmente le posizioni soggettive riscontrabili in capo al privato nei procedimenti edilizi, con riferimento alle determinazioni amministrative concernenti gli oneri concessori, determinazioni che non hanno natura autoritativa. Infatti, il ricorso verte sull'esistenza o meno di un'obbligazione direttamente stabilita dalla legge, e dunque, avendo ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito, prescinde dall'esistenza di atti della pubblica amministrazione e non è soggetto alle regole delle impugnazioni e dei termini di decadenza propri degli atti amministrativi. D'altra parte, nella

giurisdizione amministrativa esclusiva – ossia, estesa anche alla cognizione dei diritti soggettivi – il termine d'impugnazione degli atti lesivi di tali posizioni soggettive coincide con quello di prescrizione del diritto stesso, e non si applica il termine decadenziale ordinario di sessanta giorni (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, n. 596/2012; Cons. Stato n. 1565/2011).

2. Passando, quindi, al merito, viene in discussione la tematica dell'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione per le opere pubbliche o di interesse generale, realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, ai sensi dell'art. 17 n. 3 lett. C del D.P.R. n. 380/2001.

Lo sgravio contributivo in esame esige il concorso di due presupposti, e cioè, uno oggettivo, ovvero l'ascrivibilità del manufatto oggetto di concessione edilizia alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale, e l'altro soggettivo, ovvero 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 (Cons. Stato n. 2226/2005).

Il fine dell'applicazione della norma, fondata dunque sul presupposto oggettivo della natura delle opere e su quello soggettivo della qualità dell'ente realizzatore, è chiaramente quello di assicurare una ricaduta del beneficio dello sgravio a vantaggio della collettività, nel senso che la

gratuità della concessione si traduce in un abbattimento dei costi, a cui corrisponde, in definitiva, un minore aggravio di oneri per il contribuente.

Va poi evidenziato che la disposizione sopra riportata deve ritenersi di stretta interpretazione, in quanto introduce ipotesi di deroga alla regola generale (art. 16 del D.P.R. n. 380/2001) che assoggetta a contributo tutte le opere che comportino trasformazione del territorio, in relazione agli oneri che la collettività, in dipendenza di esse, è chiamata a sopportare.

Le opere per cui può ipotizzarsi lo sgravio dagli oneri concessorii devono, dunque, rivelare innanzitutto un carattere direttamente soddisfattivo dell'interesse della collettività, di per sé stesse – poiché destinate ad uso pubblico o collettivo – o in quanto strumentali rispetto ad opere del genere anzidetto, o comunque perché immediatamente collegate con le funzioni di pubblico servizio espletate dall'ente realizzatore.

Il beneficio della gratuità della concessione richiede poi che l'opera avente le suddette caratteristiche sia realizzata da un soggetto istituzionalmente competente, sia cioè realizzata dall'ente per il perseguimento dei suoi fini istituzionali, e cioè per la cura di quegli interessi a lui affidati e che ne rappresentano la ragion d'essere.

Ciò premesso, nel caso di specie, entrambi i requisiti di ordine soggettivo e oggettivo non appaiono sufficientemente integrati.

Quanto al requisito di ordine soggettivo, si è detto che il legislatore richiede che le opere – ammesse allo sgravio contributivo - siano realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, con la conseguente necessità che sussista un ben preciso vincolo relazionale tra il soggetto abilitato ad operare nell'interesse pubblico ed il materiale esecutore della costruzione: la giurisprudenza prevalente ha identificato tale vincolo nella concessione di costruzione di opera pubblica o in altre analoghe figure organizzatorie.

Deve cioè trattarsi di attività compiuta da un concessionario, o più in generale da un soggetto che curi istituzionalmente la realizzazione di attività d'interesse generale.

Ebbene, nel caso in esame, i permessi di costruire in questione sono stati rilasciati, in attuazione del piano integrato di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale (P.I.R.U.E.A.), per la realizzazione, a totale cura e spese della Fondazione Cassamarca, in area di sua proprietà, della c.d. “cittadella delle istituzioni”, ovvero di un complesso edilizio composto da edifici di varia destinazione, fra cui, per quanto interessa il presente ricorso, da edifici da destinare ad “uffici di enti pubblici anche economici, uffici di aziende speciali per la gestione dei servizi pubblici locali, uffici di società di capitali costituite o partecipate da enti pubblici”.

Ora, innanzitutto, la Fondazione Cassamarca, in quanto fondazione, è un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto privato, che

secondo il vigente ordinamento, sebbene privo di scopo di lucro, non è preposto alla realizzazione di opere pubbliche, persegue interessi non pubblici ma privatistici, e non agisce per conto di alcun ente pubblico, difettando qualsiasi collegamento organizzativo-funzionale o giuridicamente rilevante con l'apparato della Pubblica Amministrazione. In proposito il Consiglio di Stato, con sentenza n. 3774/2005, ha stabilito che le fondazioni, per tali ragioni, di regola, non possono beneficiare dell'esonero dal contributo di costruzione a norma dell'art. 17, comma 3, lett. c), D.P.R. n. 380/2001.

In particolare, poi, la Fondazione Cassamarca persegue, in base al suo statuto, "scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico preminentemente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, della conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, delle attività culturali..dell'immigrazione". Considerata la natura degli scopi perseguiti, appare difficile farvi rientrare la realizzazione di opere pubbliche, ed è ancor più arduo cogliere un nesso con la realizzazione di edifici da destinare a sedi di pubbliche amministrazioni. Per cui non risulta che la Fondazione Cassamarca possa vantare una "competenza istituzionale" specifica con riferimento alla realizzazione di opere pubbliche o di opere edilizie del tipo di quelle realizzate nel caso di specie.

Inoltre, tra il Comune di Treviso e la Fondazione Cassamarca non è

configurabile l'esistenza di un rapporto neppure latamente assimilabile ad una concessione o ad un appalto di opera pubblica, in quanto, come condivisibilmente osservato dalla difesa dell'amministrazione, la Fondazione non ha ricevuto un previo incarico da parte di un ente pubblico per realizzare per suo conto una nuova sede istituzionale, avendo invece, prima realizzato una determinata volumetria con destinazione "direzionale pubblico", in attuazione di un progetto di P.I.R.U.E.A. adottato su sua proposta, e poi ricercato gli occupanti (nel caso di specie, Prefettura, Questura, Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, Polizia di Stato, etc.) ai quali sono stati concessi in locazione i locali.

Infine, si osserva che l'applicazione dell'esenzione dal contributo di costruzione al caso in esame, non sarebbe coerente con lo scopo dell'esenzione che, come detto, è quello di non far gravare sulla collettività il peso di tale contributo attraverso un maggior costo dell'opera pubblica. Viceversa, nel caso di specie, il costo dell'opera, compreso il contributo di costruzione, rimane interamente a carico di Appiani s.r.l. e della Fondazione Cassamarca. Non si tratta, dunque, di spese che possono ricadere sulla collettività.

Deve concludersi, pertanto, che, quantomeno sotto il profilo soggettivo, non sussiste nel caso in esame il presupposto della speciale qualità dell'ente realizzatore, richiesto dalla legge per la concessione del beneficio invocato.

3. La mancanza di tale elemento è di per sé sufficiente a comportare l'esclusione dal beneficio dell'esenzione dal contributo di costruzione, ma per di più, è da escludere anche la configurabilità dell'elemento oggettivo della fattispecie esonerativa.

Al riguardo, la difesa delle ricorrenti sostiene che la natura pubblica o d'interesse generale dell'intervento debba ritenersi provata, ai sensi dell'art. 64 c.p.a., trattandosi di circostanza non specificamente contestata dalla controparte. Tale assunto è infondato, in quanto l'insussistenza di entrambi i presupposti, soggettivo ed oggettivo, per l'esenzione di cui all'art. 17, co. 3, lett. c), D.P.R. n. 380/2001, ha costituito l'argomento principale di difesa da parte dell'amministrazione. In secondo luogo, la natura pubblica o meno delle opere realizzate da Appiani s.r.l., non costituisce una circostanza di fatto che se non specificamente contestata dalla parte deve ritenersi provata, bensì una qualificazione giuridica la cui conoscenza e interpretazione spetta al giudice.

Nel merito, si osserva che gli edifici realizzati da Appiani s.r.l. non possono essere definiti un'opera pubblica solo perché hanno una destinazione a "direzionale pubblico", posto che gli stessi sono stati realizzati da un soggetto privato, su di un area privata e con capitali privati e sono rimasti in proprietà dell'ente realizzatore. In altre parole, tale qualifica non potrebbe essere fatta derivare dalla mera circostanza dell'occupazione degli immobili da parte di un conduttore pubblico. Né

si tratta d'intervento direttamente finalizzato all'offerta di un servizio pubblico, atteso che non vi è una prestabilita destinazione dei locali in favore di un determinato ente pubblico incaricato dell'offerta di un certo servizio, né di opera direttamente preordinata al soddisfacimento di interessi della generalità dei cittadini, attesa la non fruibilità collettiva di tali immobili.

4. Quanto sin qui osservato relativamente agli edifici con destinazione direzionale pubblica, vale, naturalmente, anche con riferimento ai parcheggi che costituiscono pertinenza dei primi e che ne seguono la medesima natura e funzione, con la conseguenza che anche per essi non è predicabile la natura di opera d'interesse generale, realizzata da un ente istituzionalmente competente e, pertanto, non è invocabile il beneficio dell'esenzione dal contributo di costruzione.

5. I ricorsi, così riuniti, devono, pertanto, essere rigettati in quanto infondati.

6. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti;

Li riunisce e li rigetta entrambi;

Condanna le ricorrenti, in solido, a rimborsare le spese di lite al Comune di Treviso, che si liquidano in complessivi € 5.000,00, oltre

oneri accessori.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/02/2013

IL SEGRETARIO

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