

N. 01086/2013 REG.PROV.COLL.
N. 02007/2011 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 2007 del 2011, proposto da:
International School s.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Valeria Zambardi e Andrea Pavanini, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia, Santa Croce, 205;

contro

Comune di Venezia in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, Antonio Iannotta, Marzia Masetto, domiciliato presso la sede dell'avvocatura civica in Venezia, S. Marco, 4091;

per l'annullamento

del permesso di costruire in variante in corso d'opera al procedimento unico 2009/24041, per modifiche interne, lievi modifiche alla sagoma

del plesso scolastico e modifiche allo scoperto, nella parte in cui ha determinato il contributo di costruzione nella misura di € 412.101,66 oltre ad € 1.032,00 per diritti di segreteria;

della certificazione di agibilità rilasciata il 9/9/2011 nella parte in cui prescrive che venga perfezionata entro 90 giorni la procedura patrimoniale delle aree ad uso pubblico (parte a verde pubblico, parcheggio pubblico e viabilità), attraverso la costruzione della servitù ad uso pubblico dei parcheggi e verde e la cessione al Comune delle porzioni di viabilità rientranti nell'intervento;

e per l'accertamento dell'esenzione totale e, in subordine, parziale per quanto di ragione, del permesso di costruire dal pagamento del contributo di costruzione e oneri di urbanizzazione

e la condanna del Comune di Venezia a rimborsare alla ricorrente quanto versato a tale titolo con interessi calcolati dalla L. 231/2002 sugli importi indebitamente pretesi e percetti, nonché al risarcimento del danno commisurato agli oneri finanziari sostenuti dalla ricorrente sulle somme indebitamente richieste.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 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

La ricorrente è iscritta all'albo delle scuole non paritarie del Ministero dell'Università e della Ricerca – Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto – per la scuola di infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di I grado con il nome International School of Venice.

In data 20 gennaio 2009 la ricorrente presentava allo Sportello Unico Unità Produttive del Comune di Venezia una domanda di permesso di costruire per la realizzazione di un edificio scolastico in Mestre, in area classificata come ZTO F “Attrezzature d'interesse comune”, ovvero, servizi sociali, sanitari, scolastici, istituzionali culturali, religiose, ricreative o di spettacolo, sportive, politiche; residenze protette.

In data 11 novembre 2009, acquisiti i pareri favorevoli di tutti gli enti ed uffici competenti e della conferenza di servizi, veniva rilasciato il permesso di costruire con una serie di prescrizioni, tra le quali l'asservimento all'uso pubblico delle aree a standard ed assoggettamento convenzionale all'uso pubblico della struttura e dei relativi impianti come previsto dall'art. 3.1.1 delle N.T.G.A. vigenti.

Il permesso veniva rilasciato in esenzione al contributo di costruzione trattandosi di scuola, così come evidenziato in sede di conferenza di servizi.

Su tali basi la ricorrente dava inizio alla costruzione dell'edificio scolastico.

In corso d'opera, nel dicembre del 2010, la ricorrente presentava una richiesta di permesso di costruire in variante, che veniva rilasciato il 17 agosto 2011. Tuttavia, mentre l'originario titolo abilitativo era stato rilasciato in esenzione dei contributi concessori, la variante allo stesso veniva invece rilasciata solo dietro versamento degli oneri concessori.

Inoltre, quest'ultimi, determinati, nell'importo di € 413.133,06, venivano calcolati in relazione al complesso delle opere, quindi anche in relazione a quelle di cui all'originario permesso di costruire.

Con il presente ricorso la ricorrente ha impugnato il permesso costruire in variante in corso d'opera nella parte in cui ha imposto il pagamento del contributo di costruzione, ed ha formulato domande di accertamento della non debenza dei contributi di costruzione, di rimborso di quanto versato a tale titolo e di risarcimento del danno, previa articolazione delle seguenti censure:

I) violazione delle norme sul procedimento amministrativo e violazione dell'affidamento del privato, in quanto, mentre il permesso di costruire era stato inizialmente rilasciato a titolo gratuito, la gratuità era stata successivamente revocata in via di autotutela, in sede di rilascio del permesso di costruire in variante, senza previa comunicazione di avvio del procedimento, senza una congrua motivazione ed in spregio dei principi di correttezza e tutela dell'affidamento;

II) violazione e falsa applicazione degli artt. da 16 a 19 del D.P.R. 380 del 2001, in quanto, secondo la tesi della ricorrente, e come ritenuto dall'amministrazione comunale al momento di rilascio del primo permesso di costruire, le opere realizzate rientrerebbero nell'ipotesi di esenzione contemplata dall'art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, essendo le stesse ascrivibili alla categoria di quelle di urbanizzazione realizzate in attuazione di strumenti urbanistici;

nonché, in via subordinata:

III) violazione e falsa applicazione dell'art 19 del D.P.R. 380 del 2001, non essendo dovuto il contributo per costo di costruzione, nel caso

quantificato in € 320.000,00, trattandosi di attività imprenditoriale diretta alla prestazione di servizi scolastici ed esercitata a scopo di lucro, equiparabile ad un'attività industriale e pertanto esentata, ex art. 19 comma 1, D.P.R. n. 380/2001, dalla corresponsione del contributo per costo di costruzione;

IV) violazione e falsa applicazione degli artt. da 16 a 19 del D.P.R. 380 del 2001, non potendo essere richiesto il contributo per oneri di urbanizzazione, una volta che la ricorrente, sulla base di preciso impegno assunto in relazione al permesso di costruire, aveva direttamente realizzato le opere a standard da assoggettare in parte ad uso pubblico ed in parte da cedere al Comune.

Si è costituito il Comune di Venezia, contestando la fondatezza delle deduzioni della ricorrente e sostenendo, in particolare, che la scuola realizzata dalla società "International School" non può essere qualificata come un'opera di urbanizzazione secondaria, mancando una specifica previsione della stessa nello strumento urbanistico o in un piano attuativo e trattandosi di un intervento realizzato da un privato a scopo di lucro. Sugli ulteriori motivi di ricorso, articolati in via subordinata, la difesa del Comune ha obiettato che l'attività svolta da un istituto scolastico non può essere intesa come attività industriale, bensì come attività direzionale. Non si ricadrebbe, dunque, nell'ipotesi di contribuzione limitata ai soli oneri di urbanizzazione, di cui all'art. 19, comma 1, DPR n. 380/2001. Infine ha evidenziato che lo scomputo del costo delle opere a standard dal contributo per oneri di urbanizzazione, preteso in via subordinata dalla ricorrente, non era stato previsto nel

permesso di costruire e non costituiva un obbligo per la pubblica amministrazione.

Le parti hanno presentato memorie a sostegno delle rispettive difese.

All'udienza del 17 gennaio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione; tuttavia, il Collegio, ritenendo necessari ai fini della decisione alcuni approfondimenti istruttori, ha rimesso il ricorso sul ruolo istruttorio, incaricando il Comune di Venezia di provvedere agli adempimenti richiesti con l'ordinanza collegiale.

Infine, all'udienza pubblica del 4 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La questione centrale da affrontare nell'ambito del presente giudizio si risolve nel quesito del se la scuola (d'infanzia, primaria e secondaria) realizzata dalla International School s.r.l. sia qualificabile come opera di urbanizzazione secondaria eseguita in attuazione di strumenti urbanistici, poiché in tal caso la ricorrente sarebbe esonerata dal pagamento del contributo di costruzione, in entrambe le sue componenti commisurate agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione.

In proposito la ricorrente afferma di avere diritto all'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione, ai sensi dell'ultimo periodo della lettera c) del comma 3, dell'art. 17, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in quanto l'intervento costituirebbe opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di strumenti urbanistici.

In particolare, osserva la ricorrente, si tratterebbe di opera di urbanizzazione in quanto l'art. 16, comma 8, del D.P.R. 380 del 2001,

nell'enumerare le opere di urbanizzazione secondaria, menziona le strutture scolastiche. D'altro canto, il P.R.G. del Comune di Venezia, all'art. 54 delle n.t.a., nell'area interessata prevede la realizzazione di attrezzature collettive di categoria "F" tra le quali sono comprese anche le scuole.

Viceversa, secondo la tesi della difesa del Comune, affinché possa qualificarsi un intervento come "opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di strumenti urbanistici" è necessario che esso sia specificamente indicato nello strumento urbanistico, mentre, nel caso di specie, mancherebbero specifiche prescrizioni degli strumenti urbanistici che prevedano la necessaria realizzazione della scuola in questione.

2. Ciò premesso, le norme del testo unico dell'edilizia prevedono, per quanto interessa il presente giudizio, un'ipotesi di esenzione totale dal contributo di costruzione (art. 17 comma 3 lett. c del D.P.R. n. 380 del 2001) e un'ipotesi di scomputo della quota del contributo di costruzione relativa agli oneri di urbanizzazione (art. 16 comma 2 del D.P.R. n. 380 del 2001). Nell'ipotesi relativa all'esenzione totale il privato realizza un'opera qualificabile d'interesse pubblico sulla base delle previsioni dello strumento urbanistico generale o dei piani attuativi. In tal caso, l'utilità per l'amministrazione deriva direttamente dalla realizzazione dell'opera e pertanto l'esenzione è automatica.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2870 del 12 maggio 2011, ha rilevato che "il concretarsi dell'ipotesi di esenzione dal contributo concessorio ex art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001, si riscontra in presenza di opere classificabili come di urbanizzazione,

purchè esse siano realizzate, anche da privati, "in attuazione di strumenti urbanistici". Rileva, dunque, ed è sufficiente, non ponendo la norma altre condizioni, che l'opera attui, ossia ponga in essere quanto previsto dallo strumento, realizzando la configurazione di opere di urbanizzazione in esso contemplata". Pertanto, e su questo punto il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza appellata del T.a.r. Brescia, affinché un'opera possa essere classificata come di urbanizzazione e attuativa di strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001, non è necessario che la stessa sia specificamente contemplata dallo strumento urbanistico generale o da quello attuativo, essendo sufficiente che essa costituisca la traduzione in opera di quanto previsto dallo strumento urbanistico in punto di destinazione di una certa area a strutture di urbanizzazione secondaria.

3. Ebbene, nel caso di specie, lo strumento urbanistico, se pure non ha previsto nello specifico la realizzazione di un istituto scolastico laddove è stata realizzata la scuola inglese in questione, tuttavia, all'art. 54 delle n.t.a., prevede che la zona A "attrezzature d'interesse comune" in cui ricade l'area interessata dalla costruzione della scuola, sia destinata ad attrezzature collettive a disposizione della generalità dei cittadini (categoria F). L'art. 8 delle n.t.a. specifica che nella categoria F – attrezzature collettive – rientrano i servizi sociali, sanitari, scolastici, le istituzioni culturali, religiose, ricreative o di spettacolo, sportive, politiche, le residenze protette. E' chiaro, dunque, che la zona "A" sia destinata ad ospitare strutture di urbanizzazione secondaria (art. 16 comma 8 del D.P.R. n. 380/2001).

Infine, l'art. 3.1.1. delle n.t.a. stabilisce che l'attuazione del P.R.G., nelle aree da utilizzare per nuove attrezzature pubbliche di interesse generale (zone F), possa avvenire anche per opera dei privati mediante l'assoggettamento all'uso pubblico del suolo e dei relativi impianti. "Detto assoggettamento avviene a mezzo di convenzione (da trascrivere nei registri immobiliari) con la quale il proprietario – tenuto conto delle esigenze di equa remunerazione del capitale da investire e dell'attività di gestione – si impegna a realizzare ed a ultimare, entro un termine stabilito, le costruzioni, le sistemazioni e gli impianti necessari per attuare l'uso previsto dal P.R.G. ed a mantenerli in stato adeguato per il loro pieno e permanente utilizzo nonché per consentirne la fruizione da parte del pubblico nei modi e alle condizioni da stabilire secondo criteri convenzionalmente fissati..".

4. Proprio in esecuzione di tali disposizioni, con atto unilaterale d'obbligo registrato il 5 novembre 2009, la International School si è obbligata ad assoggettare all'uso pubblico la struttura scolastica ed i relativi impianti "al fine di garantire la finalità pubblica del servizio d'istruzione offerto". Tale assoggettamento viene richiamato nel permesso di costruire dell'11 novembre 2009. Ed anche il permesso di costruire in variante dell'agosto del 2011 prevede la condizione per cui "l'uso del manufatto sia mantenuto nei limiti rigorosi delle destinazioni autorizzate con il presente atto. Eventuali modifiche d'uso, anche in assenza di opere edilizie, potranno avvenire nei limiti di quanto prescritto dall'art. 54 della VPRG ed in ogni caso solo in presenza di preventivo convenzionamento con l'amministrazione comunale".

5. Pertanto, la scuola in questione - in quanto struttura in cui si assolve il diritto dovere all'istruzione e alla formazione, nel rispetto degli standard di legge relativi a progetto educativo, offerta formativa, ordinamento scolastico, attrezzature e locali, personale docente, numero degli alunni - è riconducibile alla previsione di opere essenziali e necessarie per assicurare un'adeguata urbanizzazione degli insediamenti. Inoltre, la stessa, in attuazione delle citate disposizioni di P.R.G. relative alle opere d'interesse collettivo realizzate da privati, è anche soggetta ad un controllo pubblico per quanto riguarda l'espletamento delle funzioni di interesse generale, essendo la gestione della stessa oggetto di convenzionamento con il Comune. In definitiva, anche se l'ingresso alla scuola è condizionato al pagamento di una retta ed è presente uno scopo lucrativo nell'attività della società che la gestisce, non si tratta di un'iniziativa economica di esclusivo interesse privato, bensì di un'opera realizzata per rendere servizi che siano accessibili e fruibili da parte della collettività.

6. E, d'altra parte, appare significativo che l'amministrazione, sin dalla conferenza di servizi del 17 settembre 2009 nella quale è stata esaminata la domanda di permesso di costruire, abbia considerato l'opera in questione "di notevole interesse pubblico (opera di urbanizzazione)", e dunque idonea a soddisfare un determinato interesse pubblico. Tant'è che l'amministrazione comunale, attraverso l'atto d'obbligo, ha imposto l'assunzione di specifici obblighi in ordine alla gestione del plesso scolastico e al mantenimento della struttura e della destinazione, volti a conformare il progetto alla destinazione urbanistica dell'area e ad adeguarlo alla necessità di realizzarvi un'opera di urbanizzazione.

7. Da ultimo, è la stessa amministrazione comunale, nella relazione dimessa in esecuzione dell'ordinanza istruttoria di questo Collegio, a confermare che "la scuola realizzata dalla International School è senza dubbio un'opera di urbanizzazione secondaria conforme alle previsioni urbanistiche". Tuttavia, secondo l'amministrazione, l'esenzione dal contributo di costruzione non spetterebbe, trattandosi di opera solo conforme alle previsioni urbanistiche, ma non attuativa delle stesse come invece richiesto invece dall'art. 17 comma II lett. c) del D.P.R. n. 380/2001.

8. Invero, si è detto che tale troppo sottile distinzione tra opera di urbanizzazione attuativa del piano e opera semplicemente conforme perché non esattamente contemplata nel piano, è stata criticata dal Consiglio di Stato con la sopra citata sentenza n. 2870/2011, e ciò condivisibilmente, in quanto il piano regolatore contiene previsioni generali destinate a trovare attuazione in sede esecutiva, sia mediante la preventiva adozione di piani attuativi, sia, come nel caso di specie, mediante intervento diretto. Per cui ogni intervento conforme alla previsione generale costituisce attuazione della stessa; i due concetti si sovrappongono senza che vi sia spazio per una mera conformità urbanistica al piano regolatore generale che non costituisca al tempo stesso attuazione del piano.

Nel caso di specie, si è già detto, la realizzazione della scuola inglese in quella determinata area, non solo è conforme alla previsione generale, ma costituisce attuazione della previsione dello strumento urbanistico che aveva riservato quello spazio ad attrezzature collettive.

9. Infine, non appare che la natura non paritaria della scuola inglese in questione possa rilevare agli effetti della sua qualificazione o meno come opera di urbanizzazione. In quanto ciò che rileva è che la scuola assolva alla funzione pubblica presupposta nella pianificazione urbanistica; e proprio a tal fine, con la stipula dell'atto d'obbligo, l'amministrazione ha imposto alla società realizzatrice una serie di obblighi atti ad assoggettare all'uso pubblico il plesso scolastico e a garantire la finalità pubblica del servizio d'istruzione offerto.

10. In conclusione, sulla base di tali elementi, come correttamente aveva rilevato la stessa amministrazione comunale nella conferenza di servizi del 17 settembre 2009 prodromica al rilascio del permesso di costruire (doc. 6 ric.), si deve ritenere che l'edificio scolastico in questione costituisca "un'opera di urbanizzazione secondaria" (realizzata da un privato in attuazione del P.R.G. vigente) "come tale non soggetta alla corresponsione del contributo di costruzione".

11. Pertanto, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del permesso di costruire in variante impugnato nella parte in cui ha imposto il pagamento del contributo di costruzione. Inoltre, la società ricorrente ha diritto di ripetere quanto versato a tale titolo, oltre agli interessi legali dal giorno della notifica del presente ricorso al saldo (non potendo trovare applicazione al caso in esame la normativa richiamata dalla ricorrente sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, non vertendosi in ipotesi di transazione commerciale).

12. Non può, invece, essere accolta l'ulteriore domanda risarcitoria, genericamente proposta e rimasta sfornita delle relative allegazioni e prove.

13. Considerata la peculiarità della controversia si reputano sussistere giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto: annulla il permesso di costruire in variante del 17 agosto 2011, nella parte in cui ha imposto la corresponsione del contributo di costruzione;

dichiara che l'opera in oggetto è esente dal pagamento del contributo di costruzione;

condanna il Comune di Venezia alla restituzione alla società ricorrente della somma versata a tale titolo, comprensiva degli interessi legali dalla data di notifica del ricorso al saldo;

rigetta la domanda di risarcimento dei danni;

compensa le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/08/2013

IL SEGRETARIO

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