

N. 00649/2013 REG.PROV.COLL.
N. 01717/2000 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 la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 1717 del 2000 proposto da Sinteco S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., difesa e rappresentata dall'avv. Riccarda Rondinini e dall'avv. Dina Occhiali, e presso la prima elettivamente domiciliata in Bologna, via San Frediano n. 2;

contro

il Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Benedetta Grandini ed elettivamente domiciliato in Bologna, via Altabella n. 3, presso lo studio dell'avv. Cristina Balli;

Funzionario Responsabile dell'Area "Assetto del Territorio" del Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole;

e con l'intervento di

Sinteco Real Estate S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., difesa e rappresentata dall'avv. Riccarda Rondinini e presso la stessa elettivamente domiciliata in Bologna, via San Frediano n. 2;

per l'annullamento

dell'ingiunzione di pagamento del Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole prot. n. 13852 del 21 settembre 2000 (avente ad oggetto *“pagamento oneri, relativi ai lavori presentati tramite D.I.A. prot. 4086 del 1997”*);

dell'atto comunale prot. n. 3519 del 2 marzo 2000 (avente ad oggetto *“pagamento oneri, relativi ai lavori presentati tramite D.I.A. prot. 4086 del 1997”*).

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole;

Visto l'atto di intervento in giudizio di Sinteco Real Estate S.p.A.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 3 ottobre 2013 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

In riferimento alla d.i.a. prot. n. 4086/1997 – avente ad oggetto il *“risanamento conservativo e suddivisione di 3 alloggi in 7 alloggi”* di un fabbricato urbano ubicato in via Garibaldi –, il Comune di Castrocaro

Terme e Terra del Sole comunicava alla Sinteco S.r.l. che, stante l'aumento delle unità immobiliari e il conseguente aggravio del carico urbanistico, l'intervento edilizio andava considerato «oneroso» ed era di conseguenza assoggettato al pagamento dei contributi per oneri di urbanizzazione e per costo di costruzione (v. nota prot. n. 3519 del 2 marzo 2000). Successivamente, in esito ad ulteriori osservazioni della società, l'Amministrazione comunale provvedeva a confermare le precedenti determinazioni ed ingiungeva il pagamento della somma complessiva di £ 16.707.651 – comprensiva degli interessi legali –, da corrispondersi entro i successivi trenta giorni, pena l'iscrizione a ruolo di quanto dovuto (v. prot. n. 13852 del 21 settembre 2000, a firma del Funzionario Responsabile dell'Area "Assetto del Territorio").

Avverso i suindicati atti ha proposto impugnativa l'interessata. Imputa all'Amministrazione comunale di avere erroneamente ritenuto oneroso un intervento di restauro e risanamento conservativo che l'art. 7 della legge n. 94 del 1982 assoggetta in realtà ad autorizzazione gratuita e che neppure la vigente disciplina regionale ascrive alla categoria dei titoli edilizi onerosi, mentre la regolamentazione contenuta nell'originario testo della deliberazione consiliare regionale del 1990 (n. 3098/90) –, la quale prevedeva il carattere oneroso degli interventi di restauro e risanamento conservativo con aumento di carico urbanistico – si poneva in contrasto con il disposto dell'art. 7 della legge n. 94 del 1982 e si sarebbe dunque dovuta in ogni caso disapplicare; denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990 e la carenza di motivazione e di istruttoria, per non avere l'atto comunale del 21 settembre 2000 puntualmente controdedotto alle osservazioni della

ricorrente e per avere anzi del tutto ignorato il quadro normativo dalla stessa richiamato; lamenta, ancora, che si siano applicati gli interessi di mora con decorrenza 26 maggio 1997, nonostante l'Amministrazione abbia avanzato solo nell'ottobre 1999 la pretesa al pagamento degli oneri di urbanizzazione e poi quantificato solo nel marzo 2000 l'entità del dovuto, circostanza che farebbe gravare sull'ente locale la responsabilità del ritardo, ai sensi dell'art. 1227, comma 2, cod.civ., e rivelerebbe altresì una condotta scorretta, ai sensi degli artt. 1175 e 1375 cod.civ.; deduce, infine, l'inosservanza dell'art. 16 della legge n. 47 del 1985 e dell'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, per essere stato ingiunto il pagamento e preannunciata l'iscrizione a ruolo in caso di inerzia nei trenta giorni, mentre una simile intimazione sarebbe stata legittima solo se l'ingiunzione fosse stata vidimata e resa esecutiva dal giudice ordinario. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Si è costituito in giudizio il Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole, resistendo al gravame.

Dichiarata la perenzione del ricorso con decreto n. 571 del 16 dicembre 2011, il Presidente del Tribunale ha successivamente revocato il decreto, ai sensi dell'art. 1, comma 2, dell'all. 3 al d.lgs. n. 104 del 2010, e ha disposto la reinscrizione della causa sul ruolo di merito (v. decreto n. 397 in data 14 giugno 2012).

In ragione, poi, dell'intervenuta cessione alla Sinteco Real Estate S.p.A. del ramo d'azienda comprendente l'immobile oggetto della presente controversia, detta società è intervenuta nel processo costituendosi in giudizio il 23 maggio 2012.

All'udienza del 3 ottobre 2013, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Va, innanzi tutto, disattesa l'eccezione di sopraggiunta estinzione del giudizio per perenzione, eccezione sollevata dalla difesa dell'Amministrazione comunale sul presupposto che, in sede di opposizione al decreto presidenziale di perenzione del ricorso, la notificazione dell'atto al Funzionario Responsabile dell'Area "Assetto del Territorio" fosse stata compiuta, presso la sede comunale, in persona dell'attuale titolare dell'incarico anziché in persona di chi lo era al momento dell'emanazione dell'ingiunzione di pagamento e al momento dell'originaria notificazione del ricorso. Come correttamente rilevato dalla controparte, invero, il giudizio era stato a suo tempo instaurato – senza che peraltro ciò fosse necessario – nei confronti dell'Ufficio interno dell'ente e non del soggetto titolare dello stesso in quanto persona fisica, sicché non si trattava di un controinteressato e nessuna notificazione *ad personam* era successivamente dovuta.

Nel merito, il ricorso è infondato.

Quanto, innanzi tutto, al carattere oneroso o gratuito dell'intervento edilizio in questione, il Collegio ritiene che non si possa prescindere dal preliminare accertamento della reale portata dell'intervento medesimo, alla luce dell'orientamento che vuole che la qualificazione di un intervento edilizio assentito non dipende dal *nomen juris* impiegato dall'Autorità comunale, ma deve essere compiuta in base a criteri essenziali (v. Cons. Stato, Sez. V, 5 giugno 1991 n. 883). Orbene, a proposito della "ristrutturazione" e del "restauro e risanamento conservativo", la giurisprudenza individua il tratto differenziale tra le

due tipologie di interventi nella presenza o meno di modifiche strutturali incidenti sulla sagoma e sul volume dell'edificio, ovvero nella presenza o meno di un incremento del complessivo carico urbanistico derivante dall'edificio, sicché l'elemento decisivo, ai fini della qualificazione di un intervento come ristrutturazione edilizia, è costituito non tanto dal dato formale del coinvolgimento delle strutture portanti o delle pareti perimetrali dell'immobile, quanto da quello sostanziale del conseguimento di un maggiore "peso" urbanistico sul territorio, a causa di aumenti di volume, di modifiche di sagoma o di incrementi del complessivo carico urbanistico rispetto al preesistente (v. Cons. Stato, Sez. IV, 19 novembre 2012 n. 5818). Nella fattispecie, in particolare, l'aggravio di carico urbanistico viene fatto discendere dall'Amministrazione comunale dall'incremento di alloggi che l'intervento determina, aggravio la cui sussistenza la ricorrente invero non contesta, senza tener conto però della circostanza che, in relazione agli interventi che danno titolo al rilascio della concessione edilizia a titolo gratuito, l'elemento di discriminazione tra la concessione onerosa e la concessione gratuita, o tra interventi assoggettati al regime di concessione e opere soggette a mera autorizzazione, deve essere individuato nella modifica o meno del carico urbanistico, che costituisce il limite della differenza di regime giuridico (v., tra le altre, TAR Marche 12 febbraio 1998 n. 250). Ne consegue che, dovendosi ascrivere l'intervento edilizio in questione alla categoria della "ristrutturazione" – nonostante il diverso *nomen iuris* utilizzato –, correttamente l'Amministrazione ha preteso la corresponsione del contributo ex art. 3 della legge n. 10 del 1977.

E' infondata anche la questione incentrata, sotto più profili, sulla carente motivazione degli atti censurati. Occorre ricordare infatti che, per costante giurisprudenza (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 29 luglio 2000 n. 4217), mentre hanno natura regolamentare i provvedimenti previsti dagli artt. 5 e 6 della legge n. 10 del 1977, con i quali le regioni e i consigli comunali stabiliscono i criteri generali per la determinazione del contributo, hanno invece natura di atti paritetici tutti i restanti atti con i quali, in applicazione dei criteri legislativi e regolamentari stabiliti, l'ente locale quantifica le somme dovute e le pone a carico del titolare della concessione, con la conseguenza che, ove si eccettuino le impugnative degli atti regolamentari recanti i criteri generali suindicati, tutte le altre controversie relative all'*an* e al *quantum* del contributo riguardano diritti soggettivi delle parti in relazione ai quali l'Amministrazione è sfornita di potestà autoritativa, dovendo compiere un'attività di mero accertamento in base ai parametri normativi prefissati, e allora, vertendosi in tema di diritti soggettivi e non di interessi legittimi, la censura della concreta quantificazione degli oneri soggiace solo e soltanto al vizio di violazione di legge, non certamente ad un vizio sintomatico dell'eccesso di potere quale quello del difetto di motivazione.

Quanto, poi, agli interessi legali pretesi dall'Amministrazione comunale, la ricorrente lamenta che li si sia fatti decorrere dal 26 maggio 1997, benché la comunicazione della debenza del contributo fosse avvenuta solo nell'ottobre 1999 e la prima quantificazione del relativo importo fosse stata operata solo nel marzo 2000, sicché difetterebbero i presupposti legali per l'applicazione di interessi di mora ad una somma

il cui ritardato versamento si assume imputabile esclusivamente al creditore. In realtà – osserva il Collegio – la giurisprudenza ha chiarito (v. TAR Campania, Napoli, Sez. II, 18 luglio 2011 n. 3889) che il contributo diviene certo, liquido (o agevolmente liquidabile) ed esigibile fin dal momento della formazione del titolo edilizio, con la conseguenza che è da allora che inizia a maturare il credito accessorio per interessi ai sensi dell'art. 1282 cod.civ.; non trattandosi, dunque, di interessi moratori, quanto piuttosto di interessi corrispettivi, legittimamente l'Amministrazione resistente ha a suo tempo preteso il pagamento di simili accessori secondo le modalità contestate dalla ricorrente. Si tratta, del resto, di conclusione coerente con quell'indirizzo giurisprudenziale che dalla disciplina della legge n. 10 del 1977 fa scaturire che il fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del titolare della concessione edilizia di versare il dovuto è rappresentato dal rilascio della concessione stessa, sicché è a quel momento che occorre avere riguardo non solo per la determinazione del contributo, ma anche per l'individuazione della decorrenza del termine di prescrizione, divenendo il relativo credito – a tale data – certo, liquido (o agevolmente liquidabile) ed esigibile, e ciò anche perché, pur in presenza del potere del Comune di stabilire modalità e garanzie per il pagamento del contributo, l'atto di imposizione non ha carattere autoritativo, ma si risolve in un mero atto ricognitivo e contabile, applicativo di precedenti provvedimenti di carattere generale, per cui la mancata tempestiva adozione dello stesso non implica alcuna facoltà dell'Amministrazione di differire la riscossione del suo diritto di credito, configurandosi piuttosto come mancato esercizio del diritto stesso, idoneo a far decorrere il termine di

prescrizione (v., in questi termini, Cons. Stato, Sez. IV, 29 settembre 2011 n. 5413).

Un'ultima ragione di doglianza è legata alla circostanza che l'ingiunzione di pagamento ex art. 2 del r.d. n. 639 del 1910 non è stata vidimata e resa esecutiva dal pretore – ora giudice unico –, così come prescriverebbe detta disposizione. La censura, però, non tiene conto della previsione dell'art. 229 del d.lgs. n. 51 del 1998 (*“Il potere del pretore di rendere esecutivi atti emanati da autorità amministrative è soppresso e gli atti sono esecutivi di diritto”*) e, quindi, del sopraggiunto venir meno di una simile formalità.

In conclusione, il ricorso va respinto.

La peculiarità delle questioni dedotte giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 3 ottobre 2013, con l'intervento dei magistrati:

Carlo d'Alessandro, Presidente

Ugo Di Benedetto, Consigliere

Italo Caso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/10/2013

IL SEGRETARIO

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