

N. 00998/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00225/2011 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 225 del 2011, proposto da:

Aedilmap S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv. Maurizio Trevisan, Luciano Penasa,
Nicola Creuso, con domicilio eletto presso lo studio del primo in
Venezia, Cannaregio, 5677;

contro

Comune di Padova in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato
e difeso dagli avv. Paola Munari, Alessandra Montobbio, Vincenzo
Mizzoni, Marina Lotto, Paolo Bernardi, Alberto Bicocchi, domiciliato,
ex art. 25 c.p.a., presso la Segreteria del T.A.R.;

*edilizia: accertamento dell'insussistenza del diritto dell'amministrazione a
percepire il contributo costruzione di cui al permesso di costruire n. 2636/2009*

*e per la condanna dell'amministrazione alla restituzione di quanto versato dalla
ricorrente a tale titolo.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2014 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 22 aprile 2009, il Consiglio comunale di Padova approvava una variante al Piano di lottizzazione “Centro direzionale C. Rizzato” prevedendo la realizzazione, fra l'altro, di un edificio con destinazione universitaria legato al Dipartimento di Medicina e Biologia atto ad ospitare aule didattiche e laboratori.

Successivamente, in data 3 giugno 2009, l'Università degli Studi di Padova stipulava con Aedilmap un contratto preliminare di compravendita di cosa futura, avente ad oggetto il realizzando edificio di cui sopra.

Quindi, in data 15 settembre 2009, il Comune rilasciava ad Aedilmap il permesso di costruire per la “realizzazione di un nuovo complesso universitario – Università di Biomedicina e Biologia”, determinando in 879.580,00 euro, da pagarsi in due rate, il contributo di costruzione a carico di Aedilmap.

Quest'ultima, pur contestando la fondatezza della pretesa del Comune di Padova, al solo fine di evitare l'addebito delle sanzioni derivanti dal mancato versamento del contributo di costruzione, corrispondeva la prima rata, pari ad € 262.874,00 ed una volta terminati i lavori, la seconda rata di € 615.706,00.

In data 5 luglio 2013 la Aedilmap e l'Università stipulavano il contratto definitivo di compravendita del nuovo complesso universitario.

Con il presente ricorso, la società Aedilmap, ritenendo di aver diritto all'esenzione dalla corresponsione del contributo di costruzione ai sensi dell'art. 17, c. 3, lett. c) D.P.R. n. 380/2001, chiede a questo Tribunale l'accertamento dell'insussistenza del credito vantato dall'amministrazione comunale a tale titolo, nonché la condanna della stessa alla ripetizione delle somme incassate. Inoltre, la ricorrente chiede, a titolo di risarcimento del danno, il rimborso della somma versata per costituire la polizza fideiussoria richiesta dal Comune di Padova a garanzia del pagamento del costo di costruzione.

A fondamento del gravame la ricorrente ha dedotto la sussistenza di tutti i presupposti per aver diritto all'esenzione prevista dall'art. 17, comma 3 lett. c) D.P.R. n. 380/2001, sia in quanto si tratterebbe di un'opera di urbanizzazione eseguita da un privato in attuazione di uno strumento urbanistico, sia perché l'opera rivestirebbe un interesse generale e sarebbe stata realizzata per conto di un "ente istituzionalmente competente" alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale nell'accezione fatta propria dalla giurisprudenza.

Si è costituito il Comune di Padova contestando in fatto e in diritto le argomentazioni della ricorrente e concludendo per la reiezione del ricorso 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 4 giugno 2014, all'esito della discussione delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Viene in discussione la tematica dell'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione ai sensi dell'art. 17, III comma, lett. c) D.P.R. n. 380/2001, secondo il quale, 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”*.

L'esenzione è dunque prevista in due distinte ipotesi: per le opere pubbliche o d'interesse generale, realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, e per le opere di urbanizzazione eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici.

In tale ultima ipotesi 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.

La ricorrente ritiene, innanzitutto, che nel caso in esame si configuri proprio tale fattispecie.

Il Comune di Padova sostiene invece sul punto che il nuovo complesso universitario dell'Università di Biomedicina e Biologia di Padova non sia qualificabile come opera di urbanizzazione, non essendo riconducibile ad alcuno degli interventi elencati dall'art. 16, commi VII e VII bis (urbanizzazione primaria: *“strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato... cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni”*) e VIII (urbanizzazione secondaria: *“asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie”*). Ed in particolare, non essendo l'Università, né una “scuola dell'obbligo”, né un “complesso per l'istruzione superiore all'obbligo”.

In secondo luogo, la difesa del Comune ha osservato come sarebbero ostativi alla riconducibilità della fattispecie all'ipotesi prevista dall'art. 17 c. 3 lett c), secondo periodo, l'iniziativa privata del piano attuativo, il fatto che la destinazione universitaria di uno degli edifici sia stata prevista solo in sede di variante al piano attuativo, la mancata specifica previsione del complesso universitario quale opera di urbanizzazione da parte dello strumento urbanistico, la mancata previsione della necessaria acquisizione delle opere realizzande alla proprietà pubblica.

Ciò premesso, ritiene il Collegio che la ricorrente abbia diritto all'esenzione dalla corresponsione del costo 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, avendo essa realizzato un'opera di urbanizzazione secondaria in esecuzione di un piano attuativo.

Innanzitutto, sulla base della comune esperienza, non sembra possa dubitarsi del fatto che una struttura universitaria pubblica sia riconducibile ad un "complesso per l'istruzione superiore all'obbligo" di cui al sopra riportato elenco, integrando, dunque, un'opera di urbanizzazione secondaria.

Va peraltro osservato come l'elenco di cui all'art. 16 D.P.R. 380/2001 non sia tassativo e come non vi sia dubbio che l'Università di Padova sia una struttura aperta alla fruizione collettiva e svolga un ruolo di fondamentale importanza per la città dal punto di vista funzionale, sociale, aggregativo, identificativo e del prestigio della città, essendo peraltro diretta a soddisfare un bacino di utenza indifferenziato e decisamente più ampio di quello locale.

Va poi osservato che la struttura in questione, costituita da aule didattiche e laboratori, ha avuto, sin dal rilascio del permesso di costruire del 15 settembre 2009, tale originaria, univoca e non mutabile destinazione, non essendo questa utilizzabile in altro modo se non come struttura destinata a complesso universitario.

Infine, tale "fabbricato ad uso universitario" dopo essere stato oggetto del preliminare di compravendita del 3 giugno 2009, ed essere stato seguito nella progettazione e nella esecuzione da tecnici dell'Università, è stato definitivamente acquisito in proprietà pubblica con l'atto del 5 luglio 2013, intervenuto tra la Aedilmap e l'Università degli studi di Padova.

Quanto invece all'ulteriore requisito dell'attuazione di un piano attuativo, la realizzazione del "Nuovo complesso universitario – Università di Biomedicina e Biologia di Padova" è stata espressamente prevista dalla variante al piano attuativo approvata dal Consiglio Comunale il 22 aprile 2009, e ciò in conformità al P.R.G. che qualifica tale zona come direzionale, ove ai sensi dell'art. 19, lett c) delle n.t.a. sono ammessi "servizi pubblici e d'interesse pubblico".

Pertanto, la realizzazione del complesso universitario - opera di urbanizzazione - è avvenuta "in attuazione di strumenti urbanistici".

Per altro verso, le argomentazioni svolte nelle difese dell'Ente circa gli eventuali guadagni che la società ricorrente possa aver ricavato dall'operazione immobiliare risultano irrilevanti, proprio perché per la tipologia di opere in questione la legge ha operato una precisa scelta, del tutto indifferente all'intento speculativo della società costruttrice, volta ad incentivare gli interventi che, pur rispondenti alle scelte della proprietà, consentano di realizzare quanto previsto dallo strumento urbanistico sotto il profilo delle destinazioni a strutture di urbanizzazione secondaria.

Ciò detto, in una vicenda dove gli aspetti pubblicistici dell'operazione erano molto meno evidenti (esenzione per la realizzazione di una struttura sanitaria privata) il Consiglio di Stato, sez. IV, 12 maggio 2011 n. 2870, ha avuto occasione di precisare 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.

La sentenza del Consiglio di Stato che riconduce al novero delle urbanizzazioni secondarie le strutture sanitarie private, precisa anche che "del resto l'ipotesi di esonero considerata nella seconda parte dell'art. 17, co 3, lett c) D.P.R. n. 380 del 2001 è testualmente riferita ad opere di urbanizzazione eseguite anche da privati, coerentemente con l'intento di agevolare la realizzazione di opere di urbanizzazione e di evitare un illogico addebito al privato realizzatore di queste di contributi per opere di urbanizzazione che, in parte, egli stesso contribuisce a creare".

Non rileva, dunque, che il piano attuativo sia d'iniziativa privata, né la mancata espressa qualificazione, da parte del piano attuativo, del complesso universitario quale opera di urbanizzazione secondaria, essendo sufficiente che questo costituisca la traduzione in opera di quanto previsto dallo strumento urbanistico in punto di destinazione di una certa area a strutture qualificabili come di urbanizzazione secondaria (negli stessi termini, oltre al citato Cons St., anche: T.A.R. Veneto, Sez. II, Sent., 21-08-2013, n. 1086; T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, Sent., 28-06-2013, n. 1921).

Nel caso di specie, il piano attuativo ha previsto la realizzazione, in una determinata area, di quella specifica opera che, alla luce di quanto sopra detto, costituisce indubabilmente un'opera di urbanizzazione.

D'altra parte, nel caso di specie, se si considera che il privato ha realizzato la struttura universitaria su incarico e per conto

dell'Università di Padova, sia pure attraverso lo strumento della vendita di cosa futura, risulta ancor più evidente come, da una parte, non ricorre la *ratio* della debenza del contributo relativo al costo di costruzione, che ha natura impositiva ed è diretto a colpire la produzione di ricchezza e di utilità economiche connesse alla trasformazione del territorio e allo sfruttamento dell'opera, posto che, nel caso in esame, l'opera, avente *ab origine* una destinazione a finalità pubbliche, non appena ultimata è passata in mano pubblica come sin dall'inizio pattuito; dall'altra, ricorre, invece, la stessa *ratio* della concessione dell'esenzione, che è quella di evitare una contribuzione a carico di un'opera destinata a soddisfare esclusivamente interessi generali.

Da ultimo appare significativa l'assenza di qualsiasi riferimento alla necessità del pagamento del contributo di costruzione relativo all'opera in questione, sia da parte del piano attuativo, sia della convenzione urbanistica stipulata con il Comune il 30 giugno 2009, oltretutto da parte del preliminare di compravendita di cosa futura, ove pure si determina con precisione il prezzo della compravendita del complesso universitario, stabilito nel preliminare in € 31.500.000,00 oltre IVA (maggiorato in sede di definitivo in ragione di modifiche al progetto richieste dall'Università), le modalità e i tempi di pagamento dei vari acconti sulla base dello stato di avanzamento lavori; e ciò nonostante la rilevanza dell'importo contributivo sotto l'aspetto della pianificazione finanziaria dell'operazione a carico del privato e della sua convenienza economica.

Spettano, quindi, per la realizzazione della struttura universitaria in oggetto l'esenzione dal contributo e la restituzione del contributo già

corrisposto, oltre gli interessi, calcolati, per la prima rata di € 262.874,00, dal momento della proposizione della domanda giudiziale, e per la seconda rata di € 615.706,00, pagata a giudizio già pendente, dal momento di effettivo versamento.

Quanto invece alla domanda di risarcimento del danno che il Comune viene chiamato a rifondere in relazione alle somme impiegate dalla ricorrente per la costituzione della polizza fideiussoria, si ritiene che la stessa non possa essere accolta, non sussistendo tutti i presupposti della responsabilità ex art. 2043 c.c..

Infatti, l'obiettivo equivocità del dato normativo, non risolta da chiare e condivise interpretazioni giurisprudenziali, induce a ritenere insussistente nel caso di specie l'elemento soggettivo della colpa della pubblica amministrazione.

Per le medesime ragioni si ritengono sussistere giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite fra le parti, tranne per il contributo unificato che va posto a carico del Comune.

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:

dichiara che per l'edificio adibito a "Nuovo Complesso Universitario – Università di Biomedicina e Biologia di Padova" di cui al permesso di costruire n. 2636/2009 del 15 settembre 2009 non è dovuto il contributo di costruzione;

condanna il Comune di Padova in persona del Sindaco pro tempore a restituire quanto versato dalla ricorrente a tale titolo oltre gli interessi,

calcolati, per la prima rata di € 262.874,00, dal momento della proposizione della domanda giudiziale, e per la seconda rata di € 615.706,00, dal momento di effettivo versamento;

condanna il Comune di Padova a rifondere a parte ricorrente l'importo del contributo unificato ai sensi di legge e compensa le restanti 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 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/07/2014

IL SEGRETARIO

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