



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 1021 del 2006, proposto da:
Immobiliare Le Mura Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Rizzi,
Francesco Iaderosa, con domicilio eletto presso Giuseppe Rizzi in Venezia, S.
Croce, 461;

contro

Comune di Vicenza - (Vi), rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Tirapelle,
Loretta Checchinato, con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione, ai
sensi dell'art. 25 c.p.a.;

nei confronti di

Banca del Centroveneto Credito Cooperativo Scarl;

per l'annullamento

l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, del provvedimento n. 18120
del 28.3.06 con cui il Comune di Vicenza ha intimato alla società Immobiliare Le
Mura l'immediato pagamento della somma di € 50.445.15, a titolo di costo di
costruzione e di sanzioni per mora da ritardato pagamento; dei provvedimenti

liquidativi degli oneri concessori come indicati nelle note del 3.2.05, del 15.2.05, del 19.5.05 e del 20.5.05,

nonché per la condanna

alla restituzione degli importi tutti come pagati, ovvero, in via alternativa, alla loro rideterminazione secondo le disposizioni vigenti, e confermandosi l'eventuale condanna alla restituzione di quanto versato in eccesso rispetto alla rideterminazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Vicenza - (Vi);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2014 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è proprietaria di un'area sita nel centro urbanizzato di Vicenza, sulla quale insisteva un distributore di carburante e servizi accessori, in stato di dismissione.

Al fine di recuperare la funzionalità dell'area, la ricorrente richiedeva all'amministrazione comunale il rilascio di un permesso di costruire, onde realizzare un'autorimessa interrata e la ristrutturazione, mediante demolizione e successiva ricostruzione, degli edifici preesistenti, mantenendo l'originaria destinazione commerciale e lasciando inalterata la sagoma e la volumetria dell'edificio demolendo.

Dopo un'iniziale inerzia dell'amministrazione in ordine all'istanza presentata dalla ricorrente (così da sollecitare l'intervento della Regione per la nomina di un

commissario ad acta), il Comune rilasciava in data 3.2.2005 il permesso di costruire n. 45991/04, con relativo computo degli oneri concessori, comprensivi del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione.

Al fine di avviare i lavori così assentiti la ricorrente provvedeva a versare la prima rata degli oneri concessori ed a prestare la fideiussione bancaria, così come rilasciata dalla Banca del Centroveneto di Longare.

Successivamente l'amministrazione rivedeva il computo degli oneri concessori, i quali venivano poi ulteriormente definiti nel loro ammontare per effetto della variante assentita per l'ampliamento del piano interrato, giusto provvedimento comunale del 19.5.2005.

In tal modo l'ammontare dovuto per l'opera assentita risultava pari ad € 147.258,28, di cui € 65.982,74 per oneri di urbanizzazione ed € 81.269,54 per costo di costruzione.

In data 3.11.2005 la ricorrente provvedeva ad inoltrare una richiesta di agibilità parziale, riferita all'avvenuta ultimazione dei lavori attinenti la realizzazione di parte delle autorimesse interrate.

Ciò premesso, l'amministrazione, evidenziando il completamento parziale delle opere, così come da dichiarazione del tecnico di fiducia della ricorrente (che aveva dichiarato il completamento delle stesse nella percentuale del 79%) resa in occasione della richiesta di agibilità parziale riferita alle autorimesse interrate, richiedeva alla ricorrente il pagamento del costo di costruzione in relazione alle opere così ultimate, quantificato in € 45.859,23, cui è stata aggiunta l'ulteriore somma, pari al 10% del dovuto, ossia € 4.585,92, a titolo di mora per ritardato pagamento, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera a) del D.P.R. 380/01, essendo decorso il termine di legge per il tempestivo adempimento, da computare a partire dalla richiesta di agibilità del 3.11.2005.

Conseguentemente, la ricorrente, pur avendo provveduto ad effettuare i versamenti relativi alla seconda e terza rata degli oneri accessori, così come documentato in atti, e pur non intendendo prestare acquiescenza alle richieste dell'amministrazione, avendo contestato il presupposto in base al quale erano stati richiesti gli oneri, ritenuta l'illegittimità degli atti impugnati ha quindi proposto il ricorso in oggetto.

Va premesso, al riguardo, che le doglianze dedotte in ricorso investono, in primo luogo, il provvedimento n. 18120 del 28.3.2006 con il quale, relativamente all'avvenuta esecuzione delle opere per le quali era stata richiesta l'agibilità (autorimesse interrate), è stato preteso dall'amministrazione il pagamento del costo di costruzione, maggiorato della mora del 10% per ritardato pagamento.

Unitamente a tale principale doglianza, cui è stata collegata l'istanza cautelare, parte ricorrente ha denunciato anche l'illegittimità della pretesa parimenti avanzata dall'amministrazione sin dal rilascio del permesso di costruire del pagamento degli oneri concessori, così come all'epoca calcolati, sia per quanto riguarda la tipologia di intervento eseguito (demolizione e ricostruzione fedele dell'immobile preesistente) sia per quanto riguarda la stessa debenza degli oneri per la realizzazione di autorimesse pertinenziali, giusto il regime di favore introdotto dalla legge 122/89 (legge Tognoli).

Per tali atti è stata quindi denunciata l'illegittimità per i seguenti motivi:

Illegittimità dei provvedimenti con i quali è stato liquidato il contributo di costruzione per la realizzazione dei parcheggi, per violazione di legge con riferimento all'art. 16 D.P.R. 380/01, art. 9, comma 2 L. n. 122/89 ed artt. 137, commi 23 e 22, nonché comma 7 D.P.R. 380/01.

In base alla normativa invocata non risulta dovuto il contributo di costruzione, così come previsto ex art. 16 D.P.R. 380/01, per quanto riguarda i parcheggi interrati, trattandosi di pertinenze dell'edificio principale, assoggettabili peraltro al

regime della D.i.a, per la quale la legge non prevede il pagamento del contributo di costruzione

Il vizio così denunciato si riflette in via derivata sul successivo provvedimento assunto dall'amministrazione, laddove, dato per dovuto il contributo di costruzione per le autorimesse, ha ritenuto di pretendere il pagamento anche se trattasi di un'esecuzione soltanto parziale dell'intervento più ampio assentito con il permesso di costruire rilasciato e sua successiva variante.

Al contempo, il provvedimento del 28 marzo 2006 risulta illegittimo anche per vizi propri, in considerazione dell'erronea applicazione della percentuale di mora, pari al 10% del dovuto, in quanto erroneamente basato sul presupposto dell'avvenuta ultimazione delle opere e del tardivo adempimento dell'obbligo di pagamento della somma dovuta.

Al riguardo la difesa ricorrente sottolinea come non possa essere legittimamente preteso il pagamento degli oneri e a maggior ragione applicare la mora nel caso in cui, come nella fattispecie, i lavori, così come complessivamente assentiti, siano stati realizzati solo in parte.

Poiché risultavano completate sole le autorimesse, non essendo ancora decorso il termine per la conclusione dei lavori previsto nel permesso di costruire, non potevano essere pretesi gli oneri concessori e quindi non poteva essere contestato il ritardo dei pagamenti.

Da ciò la denunciata violazione dell'art. 16, comma 3 D.P.R. 380/01 e dell'art. 42, comma 2, lettera a) del medesimo T.U. Edilizia, nonché l'eccesso di potere per mancanza dei presupposti di fatto e difetto di istruttoria.

Con riguardo ai precedenti atti con i quali è stato liquidato il contributo di costruzione per la ristrutturazione degli edifici, come se si trattasse di una nuova costruzione, parte ricorrente ha quindi dedotto ulteriori vizi di legittimità, in quanto atti assunti in violazione degli artt. 3, 10, c. 1 lett. c) e 22, commi 1, 2, 7 del

D.P.R. 380/01, nonché per eccesso di potere per carenza istruttoria, erroneità dei presupposti di fatto, contraddittorietà.

L'intervento, nella parte in cui ha previsto la demolizione e successiva ricostruzione (fedele quanto a sagoma e volumetria) del precedente edificio ospitante il distributore di carburante, è stato illegittimamente ricondotto ad un'ipotesi di nuova costruzione, nonostante, proprio per le caratteristiche ricostruttive ed il mantenimento della destinazione commerciale, non comportasse alcun mutamento e/o aggravamento del carico urbanistico.

Ne consegue che, per quanto riguarda tale parte di intervento, non risultava dovuto da parte della ricorrente il pagamento, quanto meno, degli oneri di urbanizzazione.

A maggior ragione, atteso che la ricorrente ha inteso eseguire un intervento che risulta assoggettato a D.i.a. ex art. 22 del T.U. Edilizia, non essendo riconducibile ad una nuova costruzione, nessun contributo di costruzione era dovuto per l'intervento de quo.

In via alternativa e subordinata, parte ricorrente rileva come il computo delle somme richieste dall'amministrazione risulti del tutto approssimativo ed inattendibile, da cui la richiesta di un'eventuale consulenza tecnica, onde accertare con precisione gli oneri dovuti.

L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio, sollevando preliminarmente alcune eccezioni di inammissibilità del ricorso, in quanto il provvedimento del 28.3.2006 non avrebbe carattere definitivo, costituendo un mero invito a pagare il costo di costruzione, per cui soltanto una volta decorsi i termini per effettuare il pagamento, sarebbe stato esercitato il potere coattivo di riscossione.

Per altro verso, il ricorso sarebbe inammissibile per quanto riguarda le censure dedotte avverso gli atti che, al momento del rilascio del titolo edilizio, hanno

quantificato e preteso il pagamento del costo di costruzione per la realizzazione dei parcheggi, trattandosi di censure ormai tardivamente proposte.

Infine, viene eccepita l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, avendo la ricorrente dichiarato con nota del 21.3.2006 di essere disponibile al pagamento del costo di costruzione dovuto, senza contestare alcunché al riguardo.

Nel merito, la difesa del Comune ha comunque concluso per il rigetto del ricorso in quanto destituito di fondamento, considerata la natura e le caratteristiche dell'intervento assentito ed il considerevole impatto urbanistico dallo stesso derivante.

Quanto alla richiesta del pagamento del contributo per le sole autorimesse interrate, di cui è stata richiesta la parziale agibilità, la difesa comunale ha ribadito la legittimità della pretesa avanzata dall'amministrazione in quanto connessa all'ultimazione delle opere per le quali era stata richiesta l'agibilità, già utilizzabili separatamente dall'edificio principale.

Con ordinanza cautelare n. 426/2006, confermata in sede appello con ordinanza n. 5700/2006, è stata respinta la richiesta di sospensione del provvedimento impugnato.

All'udienza del 23 aprile 2014, udite le precisazioni delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente debbono essere disattese le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa del Comune sotto diversi profili.

Invero, non può essere esclusa la natura immediatamente pregiudizievole degli interessi di parte ricorrente del provvedimento del 28.3.2006, in quanto con tale atto l'amministrazione ha preteso il pagamento del costo di costruzione parziale, relativamente alle autorimesse, a nulla rilevando che il potere coattivo sarebbe stato esercitato solo in caso di inottemperanza.

Né è possibile invocare, per quanto riguarda gli atti che ab origine hanno determinato la debenza del costo di costruzione anche per i parcheggi, la decadenza per decorrenza dei termini di legge per la loro impugnazione, trattandosi di atti per i quali, in caso di contestazione, valgono i termini di prescrizione e non di decadenza, trattandosi di controversie che attengono a diritti soggettivi azionabili, come tali, nei termini di prescrizione.

Infine, non può essere rilevata la pretesa acquiescenza dall'avvenuto pagamento di quanto richiesto, non assumendo tale valenza la dichiarazione resa in data 21.3.2006, atteso che nella stessa la ricorrente ha comunque contestato la pretesa dell'amministrazione a ottenere il pagamento del costo di costruzione, più la percentuale per il ritardo, relativamente ad opere solo parzialmente ultimate.

In ogni caso, pur non ritenendo fondate le eccezioni preliminari, il ricorso non è meritevole di accoglimento e va quindi respinto per le seguenti ragioni.

Come ricordato in fatto, il contenzioso in esame è stato determinato dalla pretesa avanzata dall'amministrazione comunale di Vicenza di conseguire il pagamento del costo di costruzione anche per l'avvenuta realizzazione delle sole autorimesse interrate (sul quale è poi stata anche applicata la percentuale di mora), nonostante non fosse stato portato a completa esecuzione tutto l'intervento assentito con il permesso di costruire e sua variante, ossia la demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio in precedenza ospitante un distributore di carburante e relativi servizi.

La proposizione del ricorso avverso tale atto è stata anche l'occasione per parte istante per denunciare la stessa configurazione data dall'amministrazione all'intervento complessivamente inteso, sia per quanto riguarda la sua riconducibilità ad un intervento di ristrutturazione edilizia e non ad una nuova costruzione (da cui l'illegittima pretesa del pagamento anche degli oneri di

urbanizzazione), nonché, per quanto riguarda le autorimesse, la stessa pretesa del pagamento del costo di costruzione, in violazione dell'art. 9 della legge 122/89.

Con riferimento alla riconducibilità dell'intervento assentito ad una nuova costruzione e non ad una ristrutturazione, con conseguente mutamento del carico urbanistico, ritiene il Collegio che vada condiviso e ribadito l'assunto già espresso al riguardo, seppure in sede cautelare, dal giudice d'appello, il quale ha rilevato che l'intervento de quo ha come obiettivo quello di recuperare sotto il profilo funzionale una stazione di distribuzione di carburante dismessa, mediante la demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio esistente e la realizzazione di una serie autorimesse interrato (26), al servizio del nuovo edificio, da adibire ad attività commerciale.

Sebbene, quindi, si sia proceduto mediante lavori che hanno mantenuto la volumetria e la sagoma dell'edificio preesistente, è oggettivo che diverso è l'impatto urbanistico derivante dalla realizzazione, al posto del distributore, di un nuovo edificio con destinazione commerciale e relative autorimesse (peraltro in numero considerevole).

Va quindi riaffermato, come sostenuto in sede cautelare dal giudice di secondo grado, che “..in materia di concessioni edilizie, la regola è quella dell'onerosità, rispetto alla quale ogni deroga riveste carattere eccezionale e non è suscettibile di analogia (Cons. St., V, 27.9.2004, n. 6289), per cui la eventuale preesistenza di opere è irrilevante ai fini del relativo obbligo di pagamento degli oneri dovuti (Cons. St., V, 4.5.2004, n. 2687), assumendo invece rilievo una ristrutturazione che comunque ha trasformato la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica dell'immobile con un diverso carico socio-economico-territoriale (Cons. St., 3.3.2003, n. 1180), peraltro nella specie anche consistente”.

Sulla base di tali considerazioni va ritenuta le legittimità della pretesa avanzata dall'amministrazione del pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di

costruzione relativamente all'edificio, correttamente assentito con permesso di costruire.

Quanto alle doglianze più specificatamente dedotte avverso il provvedimento del 28.3.2006, nella parte in cui ha preteso il pagamento del contributo di costruzione anche per i parcheggi interrati, esclusa per le ragioni sin qui esposte l'illegittimità derivata dalla precedenti censure interessanti la qualificazione dell'intervento nel suo complesso, risultano destituite le fondamento le censure con le quali è stata lamentata la violazione delle speciali disposizioni dettate dalla legge 122/89 e quindi riprese dall'art. 137 T.U. Edilizia.

Invero, la particolare disciplina di favore introdotta dall'art. 9 della legge 122/89, che consente di costruire parcheggi, da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, nel sottosuolo degli immobili, anche in deroga alla disciplina urbanistica, fa necessario riferimento ai soli fabbricati già esistenti e non anche alle concessioni edilizie rilasciate per realizzare edifici nuovi, per i quali è invece previsto l'obbligo di riservare spazi per parcheggi.

Poiché, come sopra evidenziato, non si tratta di un intervento che, per quanto riguarda le autorimesse, ha avuto come obiettivo quello di dotare di parcheggi un edificio preesistente che non ne era adeguatamente fornito, bensì della realizzazione ex novo, contestualmente all'edificazione del nuovo edificio, delle autorimesse, non può essere invocato nel caso di specie il particolare regime di favore dettato dalla legge 122/89.

Con ulteriore censura, sempre con riferimento al provvedimento del 28.3.2006, parte istante denuncia l'illegittimità del preteso pagamento del costo di costruzione per le autorimesse, sulla base dell'avvenuta completa realizzazione delle stesse o, meglio, di una parte delle stesse, maggiorato della mora per il ritardato pagamento.

Al riguardo non si può non convenire con quanto osservato dalla difesa del Comune, la quale ha rilevato come nella specie sia stata la stessa ricorrente ha

richiedere la parziale agibilità delle autorimesse già completate, nonché ad aver ammesso – per mezzo della dichiarazione resa dal proprio tecnico in occasione della presentazione della suddetta richiesta – di essere giunta al completamento pressoché totale dell'intervento, all'incirca al 79% .

Orbene, è evidente che la stessa richiesta di agibilità delle autorimesse può essere giustificata solo in funzione di un loro immediato e prossimo utilizzo, autonomo rispetto all'edificio principale, chè, diversamente, non può trovare alcuna logica giustificazione una richiesta in tal senso (ottenere un'agibilità parziale in attesa di completare l'intero intervento di demolizione e ricostruzione dell'edificio dismesso).

Ne consegue che, limitatamente alle opere per le quali, dichiarata in parte qua la completa ultimazione, è stata richiesta l'agibilità, legittimamente è stato richiesto da parte dell'amministrazione il pagamento del costo di costruzione, sempre, lo ripete, entro il limite della quota afferente l'agibilità.

Conseguentemente, in applicazione del disposto di cui all'art. 42, lettera c) del D.P.R. 380/01, poiché il relativo contributo, una volta dichiarata la data di ultimazione lavori, deve essere versato entro sessanta giorni, è stata applicata la mora pari al 10% del dovuto, tenuto conto che la dichiarazione risale al 3.11.2005 e il pagamento non è stato effettuato entro il 3.1.2006.

Quanto, infine, alla richiesta, formulata in via subordinata, di una consulenza tecnica al fine di accertare l'esatto ammontare degli oneri dovuti, ritiene il Collegio che la suddetta richiesta sia del tutto generica ed indeterminata, basata – soprattutto alla luce delle considerazioni che precedono - solo su una presunta ed indimostrata inattendibilità delle stime effettuate dall'amministrazione e su asserite perplessità circa la correttezza dei calcoli effettuati.

Al riguardo, parte istante, nel giustificare la richiesta istruttoria, si limita a rilevare alcuni profili che, in via meramente dubitativa, ritiene siano indice dell'erroneità dei

calcoli effettuati dall'amministrazione: tuttavia, detti riferimenti non appaiono sufficienti a giustificare l'espletamento, su ordine del Tribunale, di un'indagine istruttoria, in mancanza di una più precisa e dettagliata censura di parte ricorrente che supporti la denunciata illegittimità

Per detti motivi, quindi, la richiesta istruttoria formulata in via subordinata non può trovare accoglimento.

In conclusione, il ricorso va quindi respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2014

IL SEGRETARIO

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