

di Avv. Rosa Bertuzzi

IMPIANTI DI RECUPERO RIFIUTI: QUANDO OPERA L'ESENZIONE DAL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Sentenza Consiglio di Stato Sezione IV n 11239 del 29 dicembre 2023

La natura privata dell'impianto ed il fine lucrativo perseguito rappresentano il discrimine per poter beneficiare dell'esenzione dal contributo di costruzione. L'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che il contributo di costruzione non è dovuto: "... c) 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". Va evidenziato il carattere eccezionale e derogatorio delle ipotesi di concessione edilizia gratuita, a fronte del principio generale che è, invece, quello della sua onerosità, cosicché l'esenzione dal contributo concessorio riguarda ipotesi tassative e da interpretare in senso restrittivo. Per poter beneficiare della esenzione dal contributo di costruzione debbono concorrere requisiti di carattere oggettivo e soggettivo. Nel caso di specie (impianto di recupero dei rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata) viene in rilievo un impianto di proprietà della società appellante, realizzato per l'esercizio di un'attività imprenditoriale, che solo indirettamente assolve anche ad una finalità di interesse generale.

SENTENZA:

N. 11329/2023REG.PROV.COLL.

N. 01925/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1925 del 2018, proposto da Universal Service s.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Bice Annalisa Pasqualone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30

contro

Comune di San Marzano di San Giuseppe, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe A. Fanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Pecorilla in Roma, c.so Vittorio Emanuele II, 18;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 1231/2017;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Marzano di San Giuseppe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2023 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Universal Service s.n.c. ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia – Sezione staccata di Lecce, Sez. III, ha accolto in parte il ricorso di primo grado, proposto dalla predetta società, dichiarando l'irricevibilità dei motivi aggiunti proposti il 14 ottobre 2015 e il 3 gennaio 2017; il giudice di prime cure ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. L'odierna appellante premette quanto segue:

- Dichiarò di esercitare attività di servizi di igiene urbana e servizi complementari, di essere iscritta presso la Camera di Commercio di Taranto al n. 89361 e di aver presentato al Comune di San Marzano di San Giuseppe, in data 20 maggio 2000, un'istanza per l'approvazione di un progetto in variante allo strumento urbanistico, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 447/1998, per la realizzazione di una palazzina da destinare ad uffici e annesso capannone da adibire ad autoparco, da realizzare nel territorio del predetto Comune, lungo la direttrice della strada provinciale n. 87 e, precisamente, al foglio di mappa n. 12, p.lle n. 121, 199, 200, 205 e 234.

- Con deliberazione n. 33 del 31 agosto 2000, il Consiglio Comunale di San Marzano di San Giuseppe ha approvato il predetto progetto in variante al vigente Piano di Fabbricazione; in data 12 settembre 2000, il dirigente dell'U.T.C. del Comune di San Marzano di San Giuseppe ha rilasciato alla predetta società la concessione edilizia n. 114/2000 per la realizzazione delle opere sopra indicate, con la richiesta del pagamento del contributo di concessione; successivamente lo stesso dirigente ha rilasciato la concessione edilizia n. 64 del 15 maggio 2001, in variante rispetto alla precedente concessione edilizia (la variante riguardava unicamente una differente dislocazione dell'immobile).

- In data 3 novembre 2003, la società Universal Service s.n.c. ha presentato alla Provincia di Taranto un'istanza per l'approvazione di un progetto di ampliamento del capannone adibito ad autoparco per l'integrazione dell'attività di raccolta e trasporto con le attività di selezione, imballaggio e stoccaggio provvisorio di materiali provenienti dalla raccolta differenziata da recuperare, ai sensi degli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997 e s.m.i., con contestuale richiesta di convocazione della Conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 22/1997.

- Nelle more della pendenza del predetto procedimento dinanzi alla competente amministrazione provinciale, il dirigente dell'U.T.C. del Comune di San Marzano, con atto n. 29/2008, ha ordinato al legale rappresentante della società di procedere alla immediata demolizione e ripristino dello stato dei luoghi con riguardo alle opere relative al progetto di ampliamento.

- L'ordinanza dirigenziale da ultimo richiamata è stata impugnata dalla predetta società dinanzi al T.a.r. Puglia – Sezione staccata di Lecce; nel corso del giudizio, con determinazione dirigenziale n. 200 del 7 agosto 2009, la Provincia di Taranto "Approva(va) il progetto ed il relativo esercizio ai sensi e per gli effetti dell'art. 208 del D.lgs. 152/2006 di ampliamento del capannone adibito ad autoparco per l'integrazione dell'attività di gestione rifiuti alla ditta Universal Service relativamente all'impianto ubicato nel Comune di San Marzano di S.G. censito in catasto al foglio n. 12, p.lle 121, 199, 200, 205 e 234"; con sentenza n. 1091/2010, il T.a.r. Lecce, pronunciandosi sul ricorso proposto avverso l'ordinanza di demolizione n. 29/2008, ha dichiarato il ricorso improcedibile, per

sopravvenuto difetto di interesse (l'approvazione del progetto, con determinazione provinciale n. 200/2009, ai sensi degli artt. 27 e 28 d.lgs. n. 22/1997, ora art. 208 d.lgs. n. 152/2006, sostituiva ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, e costituiva anche variante allo strumento urbanistico).

- Con nota prot. n. 644/2010, il Responsabile dell'U.T.C. del Comune di San Marzano di San Giuseppe ha comunicato, ai sensi degli artt. 7 e 6 segg. della l. n. 241/1990, alla Universal Service s.n.c. che avrebbe proceduto alla quantificazione del contributo di costruzione a carico della società per l'esecuzione delle opere oggetto di assenso, procedendo nel contempo in autotutela alla eventuale rettifica del contributo di costruzione versato dalla società in conseguenza del rilascio delle concessioni edilizie n. 114/2000 n. 64/2001; tanto in relazione al fatto che dette concessioni erano state rilasciate sul presupposto che la zona fosse tipizzata come "E – agricola", laddove la tipizzazione effettiva di detta zona era "Es - residenza stagionale estiva".

- Con nota del 12 luglio 2010, la società ha formulato le proprie osservazioni sul procedimento di quantificazione del costo di costruzione, evidenziando come nel caso di specie fosse illegittima la richiesta di corresponsione del costo di costruzione.

- Il dirigente dell'U.T.C. del Comune, con il provvedimento prot. n. 11672 dell'11 ottobre 2010, ha ritenuto che l'impianto della Universal Service s.n.c. fosse esonerato dalla corresponsione del contributo relativo al costo di costruzione, ritenendo nel contempo che fosse soggetto al pagamento del contributo di costruzione in ordine alla incidenza delle opere di urbanizzazione, (contributo) quantificato in € 129.596,20; con il predetto provvedimento, inoltre il dirigente comunale ha rideterminato in via di autotutela il contributo versato dalla società ricorrente in occasione del rilascio della concessioni edilizie 7 n. 114/2000 e n. 64/2001, quantificandolo in € 59.957,35 e riservandosi di quantificare il c.d. "onere ecologico".

- Il provvedimento dirigenziale prot. n. 11672 dell'11 ottobre 2010 è stato impugnato dalla società Universal Service s.n.c. dinanzi al T.a.r. per la Puglia – Sezione staccata di Lecce; la società ha chiesto al giudice adito, oltre all'annullamento del provvedimento impugnato, anche che venisse accertata:

a) la non debenza del contributo di cui al punto 1) del contenuto dispositivo della determinazione dirigenziale prot. n. 11672 dell'11 ottobre 2010 fissato in euro 129.596,20;

b) la non debenza, anche per intervenuta prescrizione, del contributo di cui al punto 2) del contenuto dispositivo della predetta determinazione dirigenziale, fissato in euro 57.957,35;

c) la non debenza del c.d. onere ecologico di cui al punto 3) del contenuto dispositivo della medesima determinazione dirigenziale, per inesistenza della deliberazione del Comune di San Marzano di San Giuseppe che ne quantificava l'importo.

- Nel costituirsi in giudizio, il Comune di San Marzano di San Giuseppe ha fatto rilevare che l'importo applicato dal Comune derivava dall'aggiornamento dei valori di calcolo degli oneri concessori di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 17/2007; avverso la deliberazione comunale da ultimo richiamata la società Universal Service s.n.c. ha proposto ricorso per motivi aggiunti;

- Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, la predetta società ha impugnato la deliberazione di Consiglio Comunale n. 10/2007.

- Con la sentenza n. 1231/2017, il giudice di primo grado ha accolto in parte il ricorso introduttivo del giudizio, ritenendo fondati i motivi 2°, 3° e 4° ivi proposti, mentre ha dichiarato irricevibili, per tardività, i motivi aggiunti, disponendo nel contempo la compensazione delle spese di giudizio.

3. Tanto premesso, l'odierna appellante ha contestato la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di prime cure ha ritenuto infondato il 1° motivo di ricorso e ha dichiarato irricevibili per tardività i motivi aggiunti; a sostegno del proposto gravame ha dedotto due articolati motivi, che nel prosieguo della presente sentenza saranno oggetto di specifica disamina.

4. Si è costituito per resistere alla proposta impugnativa il Comune di San Marzano di San Giuseppe.

5. Con memoria difensiva depositata il 25 settembre 2023 il Comune di San Marzano di San Giuseppe ha evidenziato la infondatezza del gravame e ne ha chiesto la integrale reiezione.

6. Con memoria di replica depositata in giudizio il 4 ottobre 2023, la società appellante ha ribadito le proprie deduzioni in sostegno dell'accoglimento del gravame.

7. All'udienza pubblica del 26 ottobre 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

8. Con il primo motivo, la società appellante deduce: error in iudicando per violazione degli artt. 16 e 17 del d.P.R. n. 380/2001, degli artt. 208 e 266 del d.lgs. n. 152/2006 e del d.lgs. n. 847/1964; omessa pronuncia; difetto di motivazione.

8.1. Dopo aver richiamato l'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380/2001, la società appellante evidenzia che la predetta norma prevede l'esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione in due ipotesi:

- a) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti;
- b) per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici.

Contesta quindi le conclusioni del giudice di prime cure che ha ritenuto che, venendo in rilievo l'ampliamento di un impianto industriale di proprietà privata, nel caso di specie mancherebbe sia il requisito soggettivo, sia il requisito della destinazione dell'opera all'utilizzo dell'intera collettività, con la conseguenza che la società non potrebbe beneficiare della esenzione dal contributo concessorio di cui all'art. 17, terzo comma, lettera c), del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

8.2. Sostiene che la sentenza sia viziata per essersi il giudice pronunciato extra petita.

Fa rilevare che il primo motivo di ricorso di primo grado era incentrato sulla violazione dell'art. 17, comma 3, lett. c) del d.P.R. n. 380/2001 sotto diverso profilo, in quanto l'esonero dal pagamento degli oneri è riconosciuto dal legislatore anche in favore dei privati che realizzino direttamente le opere di urbanizzazione; sul punto, invece, il T.a.r. Lecce non si sarebbe pronunciato.

Evidenzia inoltre che nella sentenza impugnata il giudice di primo grado ha ritenuto che l'impianto della Universal Service s.n.c. non potesse, tuttavia, essere considerato "un'opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di previsioni localizzative già contemplate dagli strumenti urbanistici, ma invece di un'opera assentita (in accoglimento di apposita istanza presentata dal soggetto privato interessato) in variante "puntuale" al Programma di Fabbricazione vigente nel Comune di San Marzano di San Giuseppe, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 20 Ottobre 1998 n° 447".

Di contro, sostiene che l'impianto della Universal Service, per espressa definizione normativa, deve considerarsi un'opera di urbanizzazione.

La legge n. 847/1964 prevede, all'art. 1, lett. c), che le opere di urbanizzazione secondaria sono indicate al successivo articolo 4; detto articolo, alla lett. g), individua quale opera di urbanizzazione secondaria i centri sociali e le attrezzature culturali e sanitarie.

L'art. 266, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 (T.U. ambientale) stabilisce espressamente che "Nelle attrezzature sanitarie di cui all'articolo 4, comma 2, lettera g), della legge 29 settembre 1964, n. 847, sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate".

Essendo quello della appellante un impianto di recupero dei rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata esso dovrebbe essere considerato come opera di urbanizzazione secondaria.

8.3. Richiama, altresì, l'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale l'approvazione del progetto costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori.

La previsione normativa secondo la quale l'approvazione del progetto di realizzazione di un impianto di recupero e/o smaltimento rifiuti costituisca anche variante allo strumento urbanistico, troverebbe la sua ratio nella inesistenza di previsioni di piano urbanistico comunale che individuino le aree destinate alla realizzazione di impianti di recupero e/o smaltimento rifiuti.

La predetta previsione normativa permette la localizzazione dei predetti impianti anche in una zona che, secondo le previsioni urbanistiche, non la tollerebbe, subordinatamente al riscontro ed alla valutazione di compatibilità in concreto da parte dell'amministrazione.

Fa rilevare inoltre che l'impianto Universal Service oggetto del presente giudizio non è stato approvato ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 447/1998, bensì ai sensi dell'art. 208 del T.U. dell'Ambiente.

8.4. Il motivo è infondato.

8.5. L'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che il contributo di costruzione non è dovuto: "... c) 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".

La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato il carattere eccezionale e derogatorio delle ipotesi di concessione edilizia gratuita, a fronte del principio generale che è, invece, quello della sua onerosità, cosicché l'esenzione dal contributo concessorio riguarda ipotesi tassative e da interpretare in senso restrittivo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, n. 2921 del 2021; Sez. IV, n. 3405 del 2020; Sez. V, n. 51 del 2006).

8.6. Recentemente questa Sezione ha avuto modo di ribadire che per poter beneficiare della esenzione dal contributo di costruzione debbono concorrere requisiti di carattere oggettivo e soggettivo (Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 maggio 2023 n. 4907)

Nel caso di specie viene in rilievo un impianto di proprietà della società appellante, realizzato per l'esercizio di un'attività imprenditoriale, che solo indirettamente assolve anche ad una finalità di interesse generale.

Sono proprio la natura privata dell'impianto della società appellante e il fine lucrativo da questa perseguito ad evidenziare la mancanza del requisito soggettivo che la giurisprudenza ha individuato, accanto a quello oggettivo, per poter beneficiare dell'esenzione dal contributo di costruzione.

8.7. Gli elementi sopra richiamati impediscono di considerare un soggetto privato, quale l'odierna appellante, alla stregua di una longa manus dell'ente pubblico, anche in ragione della mancanza di un vincolo giuridico idoneo a sancire il necessario legame con l'ente istituzionalmente competente che la giurisprudenza ha individuato, ad esempio, nella presenza di un provvedimento concessorio nel caso di soggetto privato concessionario di opera pubblica.

In una fattispecie quale quella dedotta in giudizio lo sgravio sarebbe privo di giustificazione poiché il beneficio in questione se, da un lato, trova, in via generale, il suo fondamento nella meritevolezza della finalità di interesse pubblico perseguita, dall'altro, non può al contempo risolversi in una agevolazione per chi, svolgendo attività di impresa per fini di lucro, beneficerebbe in tal modo della eliminazione di un costo di produzione, conseguendo conseguentemente un maggior guadagno. Ciò quanto meno in una ipotesi - come quella in contestazione - in cui l'opera è primariamente finalizzata a consentire una attività commerciale e, solo indirettamente, assolve ad una finalità di interesse pubblico che comunque non rappresenta la causa principale che muove il soggetto attuatore il quale riveste una posizione giuridica soggettiva contrapposta rispetto a quella del Comune.

9. Con il secondo motivo, la società deduce: error in iudicando per violazione degli artt. 29 e 41 del c.p.a.; violazione dell'art. 112 c.p.c.; eccesso di potere giurisdizionale.

9.1. Contesta la sentenza impugnata nella parte in cui ha dichiarato irricevibili i motivi aggiunti (notificati rispettivamente in data 15 ottobre 2015 e 3 gennaio 2017).

Fa rilevare che nella determinazione dirigenziale prot. n. 11672/2010 non erano richiamati né espressamente, né per relationem la delibera di Giunta comunale n. 17/2007, impugnata con i primi motivi aggiunti, né la delibera di Consiglio comunale n. 10/2007, impugnata con i secondi motivi aggiunti.

La società Universal Service s.n.c. sarebbe venuta a conoscenza delle richiamate deliberazioni a seguito del loro deposito in giudizio da parte del Comune di San Marzano di San Giuseppe. A sostegno della propria tesi, richiama i principi in tema di "piena conoscenza" dell'atto lesivo.

9.2. Fa rilevare inoltre il T.a.r. ha sostenuto che la Giunta Comunale "si è limitata a proporre l'adeguamento del costo di costruzione poi approvato dal Consiglio Comunale" e che tale conclusione del giudice di prime cure non troverebbe riscontro nelle difese svolte in giudizio dal Comune di San Marzano di San Giuseppe (nella memoria difensiva depositata in data 16 settembre 2015, a pag. 7, il difensore del Comune afferma che "L'importo applicato dal Comune deriva dall'aggiornamento dei valori di calcolo degli oneri concessori (cfr. la delibera allegata)").

Il giudice di primo grado avrebbe integrato le difese svolte dall'amministrazione comunale, così viziando la sentenza per violazione dell'art. 112 cpc e per eccesso di potere giurisdizionale.

Dichiara quindi: "Qui di seguito si ripropongono i vizi di illegittimità dedotti con i motivi aggiunti notificati in data 14 ottobre 2015 e in data 3 gennaio 2017".

9.3. Il secondo motivo di appello deve essere dichiarato inammissibile.

9.4. In primo luogo, il Collegio rileva che, pur dichiarandoli irricevibili, per tardività, il giudice di prime cure si è soffermato sulle alcune delle censure dedotte dalla parte ricorrente, respingendole; la parte appellante non evidenzia alcun elemento a supporto della erroneità delle conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado.

9.5. In secondo luogo, in disparte la considerazione che non risulta alcuna memoria del Comune di San Marzano di San Giuseppe depositata in primo grado in data 16 settembre 2015, non vi è stata alcuna eterointegrazione nella sentenza delle prospettazioni difensive del Comune di San Marzano di San Giuseppe, trovando le statuizioni della sentenza sostanziale corrispondenza nella produzione documentale depositata nel giudizio di grado (la deliberazione di Giunta comunale n. 17 del 12 marzo 2007, avente ad oggetto: "Adeguamento contributo di costruzione ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 e SS.MM.II. e LL.RR. n. 6/79, 66/79, e 53/85" e la deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 19 marzo 2007, avente il medesimo oggetto).

9.6. In ogni caso, come sopra evidenziato, il secondo motivo di appello è inammissibile, in quanto la società appellata opera un mero rinvio ai motivi aggiunti, senza trascrivere il testo delle relative deduzioni.

9.7. Orbene, secondo principi giurisprudenziali consolidati sono inammissibili le censure riproposte ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. attraverso un semplice richiamo agli atti di I grado, senza che ne venga trascritto il testo in modo da poter individuare con certezza di quali censure effettivamente si tratti (Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 agosto 2023 n. 7467; Sez. VI 14 febbraio 2020 n. 1186; Sez. V 26 ottobre 2016 n. 4471).

La società appellante non avrebbe dovuto quindi limitarsi a richiamare genericamente “i vizi di illegittimità dedotti con i motivi aggiunti notificati in data 14 ottobre 2015 e in data 3 gennaio 2017”, ma avrebbe dovuto indicare, nello specifico, i vizi di legittimità denunciati e le deduzioni articolate nei motivi aggiunti nonché le ragioni delle erroneità delle conclusioni del giudice di primo grado (che pure si è soffermato su alcune delle censure di merito dedotte dalla parte ricorrente nei ricorsi per motivi aggiunti, disattendendole).

10. In conclusione, per le ragioni sopra richiamate, il ricorso in appello deve essere respinto.

11. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società appellante al pagamento in favore del Comune di San Marzano di San Giuseppe delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore