



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 staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 219 del 2013, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Massimo Eleuteri, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Marco Sgroi e Massimo
Rutigliano con domicilio eletto presso il secondo, in Parma, borgo S.Brigida n. 1;

contro

Comune di Vernasca, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso
dagli Avv.ti Antonino Cella e Barbara Pisano, con domicilio eletto presso il
secondo, in Parma, viale Fratti n. 7;

per l'annullamento

della nota del Servizio Tecnico del Comune di Vernasca datata 23 maggio 2013,
prot. n. 2247, recante quantificazione del contributo di costruzione relativo ai
permessi di costruire nn. 18/2009 e 15/2010;

della nota del Servizio Tecnico del Comune di Vernasca datata 18 giugno 2013
prot. n. 2773, recante ordine di sospensione della SCIA n. 21 del 17.06.2013,
impugnati con il ricorso introduttivo;

della nota datata 6 settembre 2013;
e della nota del 1° ottobre 2013 con la quale veniva richiesto il pagamento del contributo liquidato,
impugnate con motivi aggiunti;
per l'accertamento
dell'esenzione del ricorrente dall'obbligo di pagamento del contributo di costruzione relativo agli interventi di cui ai permessi n. 18/2009 e 15 2010;
per la condanna del Comune di Vernasca al risarcimento del danno subito in ragione dell'intervenuta sospensione della SCIA;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Vernasca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Marco Poppi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In data 10 novembre 2009 il Comune di Vernasca ha rilasciato al ricorrente il permesso di costruire (Pdc) n. 18/2009, poi integrato con Pdc n. 15/2010 del 13 settembre 2010, per la realizzazione di un immobile da destinarsi in parte ad abitazione e in parte a servizio dell'Azienda agricola Eleuteri Giovanni e C. da completarsi nel termine di 3 anni dal rilascio del primo titolo, ovvero, entro il 10 novembre 2012 (v. Pdc n. 15/2010).

Entrambi i citati titoli edilizi davano atto che in relazione a detto intervento il ricorrente non avrebbe dovuto corrispondere il contributo di costruzione di cui all'art. 27 della L.R. n. 31/2002 in virtù della espressa deroga legislativa di cui al

successivo art. 30, comma 1, lett. a) (prevista a vantaggio degli imprenditori agricoli).

Con nota del 17 ottobre 2012 il ricorrente ha chiesto all'Amministrazione una proroga di 24 mesi del termine di fine lavori sulla quale l'Amministrazione non si è mai pronunciata (non risulta promosso alcun giudizio di impugnazione del silenzio serbato).

Con nota dell'8 gennaio 2013, l'Amministrazione ha comunicato al ricorrente di aver accertato la riconducibilità del costruendo immobile, per "caratteristiche fisiche e dimensionali", alla tipologia delle "abitazioni di lusso" nei sensi di cui all'art. 13 della L. n. 408/1949 (tipologia esclusa dall'esenzione pretesa dal ricorrente) e, con successiva nota del 23 maggio 2013, ha liquidato il contributo di concessione in € 7.749,14 per oneri di urbanizzazione e € 23.061,24 per costo di costruzione.

Nell'occasione l'Amministrazione, preso atto che il Pdc era già scaduto, ha informato il ricorrente che "eventuali ulteriori opere" potevano "essere effettuate previo ottenimento di apposito titolo abilitativo".

Con ordinanza n. 16 dell'11 giugno 2013, adottata a seguito di accesso ai luoghi effettuato da personale tecnico comunale nel giorno precedente, rilevato che le opere edili individuate nel verbale di sopralluogo, consistenti in "n. 2 fondazioni in calcestruzzo con parziale cassetatura ed armatura metallica" realizzate in virtù del Pdc ormai scaduto, dovevano essere considerate "eseguite in assenza di titolo abilitativo", l'Amministrazione ha ordinato l'immediata sospensione dei lavori in atto (provvedimento non impugnato).

In data 17 giugno 2013 il ricorrente ha presentato la SCIA n. 21 per l'ultimazione dei lavori di cui al precedente Pdc (n. 18/2009 integrato dal n. 15/2010).

Con atto del 18 giugno 2013 l'Amministrazione ha sospeso la SCIA sino ad avvenuto pagamento del contributo di concessione già liquidato in relazione ai precedenti titoli edilizi.

Il ricorrente, con atto notificato il 22 luglio 2013, ha impugnato i citati provvedimenti di liquidazione del contributo e di sospensione della SCIA affermando il proprio diritto alla pretesa esenzione in quanto Imprenditore Agricolo Professionale (IAP) e deducendo ulteriormente l'illegittimità della adottata sospensione condizionata della SCIA.

L'Amministrazione comunale si è costituita in giudizio confutando le avverse doglianze e chiedendo la reiezione del ricorso.

Nella camera di consiglio del 18 settembre 2014, con ordinanza n. 141/2013 è stata respinta l'istanza di sospensione.

Nelle more l'Amministrazione, con nota 6 settembre 2013, rideterminandosi sulla questione, ha disposto che l'ordinanza di sospensione della SCIA del 18 giugno 2013 fosse "da ritenersi altresì motivata dal rilievo che i lavori previsti dalla medesima costituiscono, per espressa dichiarazione dell'interessato, Ultimazione dei lavori del precedente Permesso di costruire n. 18/2009 del 10/11/2009 e successivo Permesso di costruire di variante n. 15/2010 del 13/09/2010" e, con successiva nota del 1 ottobre 2010, ha richiesto il pagamento del contributo già liquidato con nota del 23 maggio 2014.

Il ricorrente, con ricorso per motivi aggiunti notificato il 14 novembre 2013, ha impugnato i due provvedimenti da ultimo intervenuti deducendone la contraddittorietà rispetto alla determinazione assunta in data 18 giugno 2013 e l'erroneità dei presupposti di fatto.

L'Amministrazione, con memoria depositata il 23 gennaio 2015, ha reiterato le proprie difese eccependo l'inammissibilità dei motivi aggiunti poiché proposti avverso un atto meramente confermativo di contenuti precedentemente determinati.

Il ricorrente ha precisato ulteriormente le proprie doglianze con memoria depositata il 26 gennaio 2015 cui l'Amministrazione ha replicato con memoria del 3 febbraio.

All'esito della pubblica udienza del 25 febbraio 2015 la causa è stata decisa.

Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente contesta la debenza del contributo di costruzione sostenendo che il fabbricato in questione consisterebbe in un immobile realizzato da un imprenditore agricolo in funzione della conduzione del fondo e che, per tale ragione, dovrebbe beneficiare della misura di cui all'art. 30 della L.R. n. 31/2002 a norma del quale "il contributo di costruzione non è dovuto: a) per gli interventi, anche residenziali, da realizzare nel territorio rurale in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della L. 9 maggio 1975, n. 153, ancorché in quiescenza".

La censura è infondata.

Sul punto occorre precisare che il contributo di costruzione posto a carico del costruttore trova causa nell'utilità che questi ne ritrae.

Trattandosi di principio di portata generale la deroga alla onerosità del titolo edilizio non può che ricorrere nelle sole ipotesi tassativamente previste dalla legge da intendersi di stretta interpretazione (Cons. di St., Sez. V, 7 maggio 2013, n. 2467).

Ciò premesso si rileva che il pagamento del contributo di cui al citato art. 27 della L.R. n. 31/2002, ai sensi del successivo art. 30, comma 1, lett. a), è escluso unicamente "per gli interventi, anche residenziali, da realizzare nel territorio rurale in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della L. 9 maggio 1975, n. 153, ancorché in quiescenza".

Ne deriva che ai fini del rilascio della concessione gratuita occorre il concomitante concorso di due requisiti: sul piano soggettivo, la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale secondo la definizione di cui all'art. 12 della L. n. 153/1975; sul piano oggettivo, il nesso di preordinazione funzionale delle opere alla conduzione del fondo.

La ricorrenza di una soltanto di dette condizioni non può, quindi, ritenersi requisito sufficiente a determinare la gratuità dell'intervento edilizio (Cons. di St., sez. V, 14 maggio 2013, n. 2009).

La pretesa esenzione non può, quindi, trovare applicazione nei confronti di soggetti differenti dall'imprenditore agricolo a titolo principale e deve essere debitamente documentata al momento in cui l'interessato richiede il titolo abilitativo per l'intervento edilizio (TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 18 settembre 2013, n. 1939).

Nel caso di specie in capo al ricorrente difetta la prescritta qualifica.

La Comunità Montana Valli del Nure e dell'Arda, infatti, a richiesta dell'Amministrazione, ha certificato la qualifica di IAP in capo a Eleuteri Massimo "in qualità di socio amministratore (persona giuridica) della predetta Società Agricola Eleuteri Giovanni e C. Società Semplice e non in quanto ditta individuale (persona giuridica) coincidente con la persona fisica".

La circostanza che l'intervento edilizio sia relativo ad opere assentite in forza di titolo richiesto dalla (e rilasciato alla) persona fisica determina l'insussistenza del presupposto legittimante l'invocata esclusione dal pagamento del contributo di costruzione.

L'esenzione in questione è ulteriormente inibita a causa della natura del fabbricato da realizzarsi atteso che non possiede il prescritto carattere rurale ma, come sostenuto dall'Amministrazione, deve classificarsi quale abitazione di lusso.

L'art. 9, comma 3, lett. e) del D.L. n. 557/1993, infatti, precisa che "i fabbricati ad uso abitativo, che hanno le caratteristiche delle unità immobiliari urbane appartenenti alle categorie A/1 ed A/8, ovvero le caratteristiche di lusso previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969, adottato in attuazione dell'articolo 13 della legge 2 luglio 1949, n. 408, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 27 agosto 1969, non possono comunque essere riconosciuti rurali".

Ai sensi dell'art. 5 del D.M. Lavori Pubblici 2 agosto 1969, sono considerate abitazioni di lusso "le case composte di uno o più piani costituenti unico alloggio padronale aventi superficie utile complessiva superiore a mq. 200 (esclusi i balconi, le terrazze, le cantine, le soffitte, le scale e posto macchine) ed aventi come pertinenza un'area scoperta della superficie di oltre sei volte l'area coperta".

L'abitazione in questione è riconducibile a tale tipologia poiché ha superficie utile pari a mq. 232,11 (oltre mq. 158,40 non residenziali, mq. 56,44 per autorimessa e mq. 198,91 di porticati) e non può, pertanto, beneficiare di alcuna esenzione.

Con il medesimo capo di impugnazione il ricorrente afferma ulteriormente che la circostanza che l'immobile presenti caratteristiche tali da essere riconducibile agli immobili di lusso potrebbe determinare il mancato riconoscimento della ruralità del fabbricato ai soli fini fiscali senza ricaduta alcuna sul regime del contributo di costruzione.

La doglianza è infondata in ragione della peculiare natura del contributo di costruzione.

Deve a tal proposito rilevarsi che in base al prevalente orientamento giurisprudenziale "la controversia sulla quantificazione del contributo di costruzione involge l'apprezzamento del diritto soggettivo alla determinazione dell'obbligazione contributiva. Attività questa, non autoritativa, vincolata, da eseguirsi secondo criteri predeterminati o tabelle parametriche in ragione della natura paratributaria del contributo (cfr., Tar Lombardia, sez. Brescia, 24 agosto 2012 n. 1467; Cons. St., sez. V, 14 dicembre 1994 n. 1471)" con la conseguenza che "trova campo elettivo d'applicazione, specie con riguardo alle norme che prevedono l'esonero e la riduzione del pagamento del contributo, il criterio interpretativo delle norme c.d. "a fattispecie esclusiva", proprio delle disposizioni tributarie. Ossia l'interprete, oltre a doversi attenere alla littera legis, deve individuare il criterio in base al quale è stata disposto il beneficio che deroga all'ordinario regime paratributario, al fine di non estenderne l'applicazione oltre i casi espressamente preveduti" (TAR Liguria, Sez. I, 30 settembre 2014, n. 1401).

La posizione illustrata, dalla quale la Sezione non ha motivo di discostarsi, è coerente con il principio di stretta interpretazione cui devono soggiacere i casi di esonero dal contributo di concessione (TAR Campania, Napoli, Sez. II, 29 gennaio 2015, n. 516).

Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente censura il provvedimento di sospensione della SCIA, sotto un primo profilo, poiché l'art. 19 della L. n. 241/1990 riconoscerebbe all'Amministrazione la sola possibilità di opporre un diniego alla prosecuzione dei lavori; sotto altro profilo, la SCIA non sarebbe assoggettabile ad alcuna condizione.

Nel caso di specie, inoltre, il pagamento verrebbe previsto quale condizione di efficacia di un titolo (la SCIA) in ragione del mancato pagamento relativo ad altro titolo (i permessi del 2009 e 2010).

La censura è improcedibile poiché il contenuto dispositivo dell'impugnato atto è stato superato dal successivo provvedimento del 6 settembre 2013 oggetto di impugnazione con motivi aggiunti, con il quale l'Amministrazione ha affermato la non utilizzabilità dello strumento della SCIA ai fini di interesse del ricorrente (ultimazione dei lavori del precedente Permesso di costruire n. 18/2009 del 10/11/2009 e successivo Permesso di costruire in variante n. 15/2010 del 19/09/2010).

Il ricorrente ha impugnato detto atto deducendo l'illegittimità della disposta integrazione motivazionale e la contraddittorietà dei contenuti del provvedimento sopravvenuto con la precedente determinazione del 18 giugno 2013 (1° motivo aggiunto), nonché, la non necessità, ai fini del completamento delle opere residue, di un nuovo permesso di costruire essendo invece sufficiente una SCIA (2° motivo aggiunto).

Nell'occasione (3° motivo aggiunto) ha ribadito, richiamando quanto già dedotto con il ricorso introduttivo, che nel caso di specie non sarebbe dovuto alcun

contributo di costruzione, sia pur precisando che il fabbricato è composto da due corpi principali collegati fra loro, uno dei quali sarà accatastato nella categoria D/10 come fabbricato per funzioni produttive connesse alle attività agricole.

I motivi aggiunti sono infondati.

Preliminarmente deve evidenziarsi che i lavori oggetto del presente giudizio sono stati sospesi con ordinanza dell'11 giugno, non impugnata, a seguito dell'accertata esecuzione dei medesimi in assenza di un valido titolo (essendo scaduti i permessi di costruire a suo tempo rilasciati).

La circostanza comporta che non possano in ogni caso essere completati se non in forza di un valido titolo come previsto dall'art. 14 comma 7 della L.R. n. 31/2002 (sul punto conforme ai contenuti della L.R. n. 15/2013) in base al quale "ove rilevi che sussistono motivi di contrasto con la disciplina vigente preclusivi dell'intervento, lo Sportello unico vieta la prosecuzione dei lavori, ordinando altresì il ripristino dello stato delle opere e dei luoghi e la rimozione di ogni eventuale effetto dannoso".

Nel caso di specie, gli interventi oggetto di SCIA costituivano, come dallo stesso ricorrente precisato in sede di richiesta del titolo, "ultimazione dei lavori del prec. Permesso di Costruire (18PC/2009 del 10/11/2009) e del succ. P.d.C. di variante (15PC/2010 del 13/09/2010)", già sospesi con ordinanza non impugnata.

Ciò premesso deve quindi affermarsi che una volta intervenuta la decadenza dell'originario titolo edilizio il completamento dell'opera necessita di un ulteriore titolo della medesima natura.

A tal proposito di evidenza che l'art. 17 comma 1, della L.R. n. 15/2013 prevede che "Sono subordinati a permesso di costruire: a) gli interventi di nuova costruzione con esclusione di quelli soggetti a SCIA, di cui all'articolo 13, lettera m)".

L'art. 13 della medesima legge prevede che "Sono obbligatoriamente subordinati a SCIA gli interventi non riconducibili alla attività edilizia libera e non soggetti a permesso di costruire, tra cui: ... m) gli interventi di nuova costruzione di cui al comma 2".

Il comma da ultimo richiamato dispone che “Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli interventi di nuova costruzione disciplinati da precise disposizioni sui contenuti planovolumetrici, formali, tipologici e costruttivi, per i quali gli interessati, in alternativa al permesso di costruire, possono presentare una SCIA. Le analoghe previsioni riferite nei piani vigenti alla denuncia di inizio attività sono attuate mediante SCIA”.

L'intervento in questione (in merito al quale, come già esposto, non è controverso che consista nell'esecuzione di lavori di completamento di un'opera assentita in virtù di un Pdc) non è allegato che rientri fra le ipotesi in relazione alle quali gli strumenti urbanistici prevedono il regime di alternatività SCIA/Pdc di cui al comma 2 dell'art. 13 della L.R. n. 15/2013, pertanto deve essere considerato soggetto a previo rilascio del Pdc.

Quanto alla contestata debenza del contributo di costruzione si richiama quanto già evidenziato in sede di scrutinio del primo motivo di ricorso relativamente al mancato possesso, da parte del ricorrente, della qualifica di IAP.

In ogni caso si rileva che l'Amministrazione ha liquidato l'importo operando la riduzione prevista relativamente ai fabbricati destinati ad uffici e servizi e non applicando, con riferimento a questi ultimi, oneri di urbanizzazione né primaria né secondaria.

Per quanto precede il ricorso introduttivo deve essere in parte respinto (1° motivo) e in parte dichiarato improcedibile (2° motivo) mentre il ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

Detto esito determina il rigetto, altresì, della domanda risarcitoria.

Le spese di giudizio sono poste a carico del ricorrente nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

in parte respinge e in parte dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
respinge i motivi aggiunti;
respinge la domanda risarcitoria;
condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in complessivi € 2.000,00.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Angela Radesi, Presidente

Laura Marzano, Primo Referendario

Marco Poppi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/04/2015

IL SEGRETARIO

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