



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1435/04 Reg.Dec.

N. 11352 Reg.Ric.

ANNO 1998

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dall'Ente Autonomo Fiera di Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore avv. Gernot Rossler, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Barbato e Michele Costa ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Roma, Via E. Pimentel, n. 2.

contro

il Comune di Bolzano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Salvatore Giambò, Marco Cappello ed Ettore Proserpi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Panisperna, n. 104.

e con l'intervento

della Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Heinrich Heiss e Maria Teresa Barbantini ed elettivamente domiciliata presso lo studio della seconda in Roma, Piazza di Trevi, n. 86.

per l'annullamento parziale

della sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa –

A.L.

Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano - n. 258 del 26 agosto 1998.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visto l'atto di intervento della Provincia Autonoma di Bolzano;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2004 relatore il Consigliere Guido Salemi. Uditi l'avv. Manzi, per delega dell'avv. Costa; l'avv. Prosperi, l'avv. Cappello e l'avv. Barbantini.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano, l'Ente Autonomo Fiera di Bolzano impugnava l'ordinanza n. 35344 del 9 dicembre 1996 con la quale il Sindaco di Bolzano, e per esso l'Assessore delegato all'urbanistica, gli aveva ingiunto il pagamento della complessiva somma di lire 2.695.821.688 per oneri di urbanizzazione secondaria e per contributo di costruzione per la realizzazione del complesso polifunzionale del palaghiaccio di Bolzano.

L'Ente ricorrente assumeva che in base ad una convenzione da esso stipulata in data 9 dicembre 1991 con la Provincia Autonoma di Bolzano e con il Comune di Bolzano – diretta a consentire la realizzazione di un palazzo polifunzionale, inteso a contribuire alla valorizzazione delle potenzialità

socioeconomiche della nuova zona fieristica situata nella zona produttiva di interesse provinciale Bolzano-Sud – le spese erano state assunte dalla Provincia Autonoma di Bolzano per due terzi e dal Comune di Bolzano per un terzo; che la Giunta Municipale di Bolzano l’aveva esentato dal pagamento dei predetti oneri, ritenendo dovuto soltanto il pagamento dell’onere di urbanizzazione primaria (peraltro, l’importo versato a tale titolo gli era stato successivamente restituito).

A sostegno del gravame il ricorrente deduceva censure di violazione di legge e di eccesso di potere sotto vari profili.

La pretesa sarebbe stata in contrasto con gli impegni assunti con la convenzione del 9 dicembre 1991.

L’art. 9 della legge provinciale 3 gennaio 1978, n. 1, sarebbe stato interpretato dal Comune in modo errato, prevedendo lo stesso l’esenzione dall’obbligo del pagamento dei contributi anche per impianti destinati alla prestazione di servizi; inoltre, nel provvedimento impugnato non vi sarebbe stato alcun cenno alla delibera n. 4346 del 22 aprile 1992 con la quale la Giunta municipale si era espressa per l’esenzione dai contributi, né detto provvedimento sarebbe mai stato annullato.

Infine, quando nel 1996 il Comune ritenne di riesaminare la vicenda della concessione sotto l’aspetto dell’assoggettamento ai contributi, si sarebbe aperta una nuova fase procedimentale nella quale si sarebbe dovuto tener conto dello ius superveniens, costituito dall’art. 8 della legge provinciale 23 giugno 1992, n. 21, che esentava dal pagamento dei contributi le opere e gli impianti destinati alla prestazione di servizi.

Con sentenza n. 258 del 26 agosto 1998, il Tribunale adito, respinte le altre censure, dichiarava l'illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui non aveva fatto menzione della delibera n. 4346 del 22 aprile 1992.

In particolare, detto giudice osservava che, malgrado l'imposizione degli oneri derivasse direttamente dalla legge, pur tuttavia la permanente esistenza di un provvedimento di esonero dal pagamento degli oneri era incompatibile con un provvedimento di ingiunzione che di detta delibera non facesse alcun cenno. Tanto più che l'atto impugnato, mentre nell'oggetto era indicato come nota di rettifica, non conteneva nel testo alcuna indicazione di quale fosse l'oggetto della rettifica.

Con ricorso notificato il 21 dicembre 1998, l'Ente Autonomo Fiera di Bolzano ha proposto appello avverso la summenzionata sentenza.

Resiste al ricorso il Comune di Bolzano.

E' intervenuto in giudizio a sostegno delle ragioni dell'appellante la Provincia Autonoma di Bolzano.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2004 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.- Forma oggetto del ricorso in appello la sentenza n. 258 del 26 agosto 1998 con la quale il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano, pur avendo accolto il ricorso dell'Ente Autonomo Fiera di Bolzano avverso l'ordinanza n. 35344 del 9 dicembre 1996 (concernente l'ingiunzione di pagamento della somma complessiva di £. 2.695.821.688 per oneri di urbanizzazione secondaria e per

oneri afferenti il contributo di costruzione relativo ad un palazzo polifunzionale, nella zona produttiva d'interesse provinciale Bolzano-sud, da destinarsi a nuova sede dell'Ente stesso e relativi servizi), ha in motivazione stabilito che tali oneri erano dovuti dall'Ente Fiera al Comune di Bolzano.

2.- Con il primo motivo di appello l'Ente Fiera assume che l'esposizione sommaria delle ragioni che hanno indotto il Tribunale ad un parziale rigetto del proprio ricorso evidenzerebbe una serie di contraddizioni che vizierebbero la sentenza.

2.1.- Una prima contraddizione deriverebbe dal fatto che la sentenza impugnata, da una parte desume la destinazione dell'edificio dalla convenzione 9 dicembre 1991 (stipulata dall'Ente Fiera con la Provincia Autonoma di Bolzano e col Comune di Bolzano) per inferirne che proprio in base a detta convenzione l'edificio costruendo non avrebbe potuto giovare dell'esenzione prevista dall'art. 9 della legge provinciale n. 1 del 1978, nella formulazione vigente all'atto del rilascio della concessione edilizia, dall'altra dichiara, invece, ininfluenti i precetti e le disposizioni di cui alla suddetta convenzione la quale sarebbe solo fonte di rapporti obbligatori.

La doglianza è infondata.

Non è, invero, illogico che il giudice di prime cure, al fine di attribuire alla destinazione dell'edificio una precisa connotazione, abbia fatto ricorso anche alla descrizione in merito contenuta nella summenzionata convenzione, laddove si parla di una struttura destinata ad ospitare attività e manifestazioni fieristiche, nonché attività e manifestazioni di carattere economico, culturale, turistico, sportivo e ricreativo, per inferirne l'inapplicabilità alla fattispecie

dell'esenzione dagli oneri diversi da quelli di urbanizzazione primaria, valida solamente per le opere destinate ad attività industriali ed artigianali, seppure dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi.

2.2.- Altra contraddizione è ravvisata nel rapporto tra concessione ed imposizione dei contributi relativi.

Secondo l'Ente appellante sarebbe assurdo sostenere che la data della concessione edilizia non abbia alcuna rilevanza circa la data dell'ordinanza di imposizione dei contributi, con riferimento alla legge da applicare all'uno e all'altro provvedimento, e ritenere, poi, che, ciò non ostante, la normativa da applicare all'ingiunzione contributiva è quella vigente all'epoca del rilascio della concessione edilizia. Se si accetta che i due provvedimenti sono indipendenti e distinti, bisogna anche ammettere che ciascuno di essi segua un iter procedimentale indipendente e quindi che la legge da applicare a ciascuno di essi è dipendente solo dalla data di ciascun provvedimento in relazione all'entrata in vigore della legge che lo giustifichi.

La doglianza è infondata.

La sentenza appellata non ha affatto affermato l'irrilevanza dell'epoca di rilascio della concessione edilizia; essa ha, invece, correttamente, rilevato, che l'imposizione degli oneri di urbanizzazione secondaria e del costo di costruzione, in quanto afferenti al provvedimento concessorio ed a questo strettamente connessi, doveva riferirsi alla normativa esistente all'epoca del rilascio della concessione, non esercitando alcuna influenza la circostanza che, pochi mesi dopo il rilascio della concessione, fosse entrata in vigore la nuova legge provinciale 23 giugno 1992, n. 21, il cui art. 8, innovando a

quanto precedentemente disposto dall'art. 9 della legge provinciale n. 1/1978 ha espressamente previsto l'esenzione contributiva per tutte le costruzioni destinate a prestazioni di servizi.

Costituisce, infatti, giurisprudenza pacifica che il fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del titolare di una concessione edilizia di corrispondere i relativi contributi è rappresentato dal rilascio della concessione, con la conseguenza che è a tale momento che occorre aver riguardo per la determinazione del contributo (cfr. C.d.S., Sez. V, 25 ottobre 1993, n. 1071 e 6 dicembre 1999, n. 2056).

2.3.- In terzo luogo, l'appellante attribuisce alla sentenza impugnata anche l'errore di avere ritenuto che i contributi, dovuti per legge, dovessero essere liquidati a carico del concessionario, mentre contemporaneamente ha annullato il provvedimento perché non motivato sulle ragioni di pubblico interesse, nel rispetto delle quali il Comune aveva invece ritenuto nel 1992 di doverlo esentare dai contributi.

La doglianza è infondata perché l'annullamento disposto dalla sentenza appellata non è affatto dovuto a ragioni di interesse generale, ma ad un mero vizio motivazionale, individuato nella mancata menzione, nel provvedimento impugnato, della delibera della Giunta Municipale n. 4346 del 22 aprile 1992, con la quale era stato disposto l'esonero dell'Ente Fiera dal pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria e dal costo di costruzione.

2.4.- Infine, altra contraddizione risiederebbe nella circostanza che, mentre nel proemio della sentenza si afferma che la Provincia di Bolzano non sarebbe costituita in giudizio, poi la stessa sentenza dà atto che alla

discussione ha partecipato il legale di detta Amministrazione.

La doglianza è infondata, trattandosi di un mero errore materiale, che è agevolmente rilevabile, ove si consideri che la Provincia di Bolzano è citata due volte: la prima come interveniente ad adiuvandum (costituita) e la seconda come parte resistente (non costituita).

3.- Col secondo motivo di appello l'Ente Fiera deduce i vizi di eccesso di potere per omessa motivazione su di un punto decisivo della controversia e di violazione dell'art. 66 del D.P.G.P. n. 38/93 all'epoca vigente.

A suo avviso, la realizzazione del palazzo polifunzionale doveva essere considerata come fatta in ambito di prestazioni e servizi di pubblico interesse e per questa sola ragione, a prescindere dalle disposizioni di cui all'art. 9 della legge provinciale n. 1/1978, doveva essere esentata dai contributi di urbanizzazione e di costruzione.

Tale tesi sarebbe stata poi ripresa e sviluppata in memoria dall'Amministrazione provinciale e ribadita dall'Ente Fiera in altra memoria, sia pure sotto aspetti complementari.

La censura è infondata, giacché nelle memorie il ricorrente può solo illustrare una censura già impostata in modo definitivo con il gravame o con i motivi aggiunti regolarmente proposti e non prospettare nuovi motivi di gravame; quanto, poi, all'interveniente, la posizione subordinata ed accessoria che egli assume nel processo amministrativo rispetto alle parti principali comporta che il medesimo non può assumere una condotta processuale autonoma né può proporre autonome censure, dirette ad allargare o a modificare il thema decidendum fissato dal ricorrente, ma deve

limitarsi a rafforzare, con proprie argomentazioni, i motivi di gravame svolti da quest'ultimo.

Correttamente, quindi, il giudice di prime cure non ha esaminato la censura in questione, avendo evidentemente ritenuto che la stessa fosse stata irrivalentemente introdotta nel giudizio.

4.- Col terzo motivo di appello si attribuisce alla sentenza impugnata di avere erroneamente valutato la censura relativa alla anomalia e illegittimità della pretesa, derivante dalla circostanza che l'onere della realizzazione del complesso polifunzionale ricadeva, per effetto della convenzione del 9 dicembre 1991, per 2/3 a carico della Provincia e per 1/3 a carico del Comune, per cui, nell'ipotesi in cui l'impugnata ingiunzione fosse stata dichiarata legittima, l'aumento di spesa sarebbe ricaduto sui due Enti pubblici. La pretesa in questione, come si soggiunge, non rispondeva all'interesse del Comune e giustificava il sospetto che il provvedimento impugnato, piuttosto che corrispondere all'esigenza della pubblica Amministrazione di tutelare il pubblico interesse, costituisse una sorta di rivincita nei confronti dell'appellante che era riuscito ad ottenere dal Comune la restituzione di quanto pagato a titolo di contributo di urbanizzazione primaria.

La doglianza è infondata.

Come rettamente eccepito dalla difesa dell'Amministrazione appellata, la suesposta circostanza, oltre a non essere verosimile, non assume alcun rilievo, giacché la controversia ha ad oggetto oneri normativamente imposti, sui quali l'organo giurisdizionale è chiamato ad esprimersi in sede di

giurisdizione esclusiva, avendo quale unico termine di riferimento le norme provinciali dettate a disciplina della materia.

Vero è, poi, che l'ingiunzione di pagamento degli oneri contributivi è stata determinata dai rilievi mossi dal Collegio dei revisori dei conti, come, del resto risulta dalle premesse dell'ingiunzione, ma ciò non influisce per le ragioni testè esposte sulla legittimità del provvedimento stesso.

5.- Il quarto motivo di appello ripropone la censura di violazione dell'art. della legge provinciale n. 1 del 1978.

La censura è infondata.

Il summenzionato art. 9, nel testo anteriore a quello sostituito con legge prov. n. 21 con legge provinciale n. 21 del 1992, disponeva che “Per la costruzione di opere o impianti destinati ad attività industriali dirette alla trasformazione di beni e alla prestazione di servizi, la concessione comporta esclusivamente la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria”

Come già osservato da questo Consiglio di Stato (cfr. Sez. V, 10 dicembre 1999, n. 2077, che conferma T.R.G.A., Bolzano, 5 gennaio 1994, n. 5), le attività citate nella norma sono soltanto quelle industriali e artigianali, di cui si richiama la finalità della offerta di servizi per il mercato in quanto tipica dell'attività produttiva, al pari dell'offerta di beni, ma senza che ciò valga distinguere la prestazione di servizi quale autonoma attività. Ciò risulta anche dal confronto con il nuovo testo che recita “Nelle zone per insediamenti produttivi per la costruzione di opere o impianti destinati ad attività produttive, di commercio all'ingrosso o alla prestazione di servizi, la concessione comporta esclusivamente la corresponsione degli oneri di

urbanizzazione primaria”, nel quale la distinzione fra le attività produttive e quelle di prestazioni di servizi è affermata con esplicita separazione in attuazione, evidentemente, di una diversa volontà del Legislatore in sede di revisione della normativa in materia.

In questo quadro, alla luce del contenuto normativo del testo e della lettera disposizione, nella precedente dizione dell’art. 9 le opere o impianti sono ammessi alla ridotta contribuzione concessoria in quanto esclusivamente destinati alle attività industriali o artigianali.

Dato questo presupposto, il palazzo polifunzionale in questione, stante la sua destinazione a prestazione di servizi, non poteva fruire della ridotta contribuzione concessoria di cui all’art. 9 della legge provinciale n. 1 del 1978, come rettamente rilevato dal giudice di prime cure.

6.- Sono, invece, fondati nei sensi e limiti che qui di seguito si espongono il quinto e il sesto motivo di appello.

Dal momento che il Comune di Bolzano, in sede di rilascio della concessione edilizia (deliberazione G.M. del 22 aprile 1992), aveva esentato l’Ente Fiera dal pagamento degli oneri contributivi, afferenti all’urbanizzazione secondaria ed al costo di costruzione, non poteva a distanza di alcuni anni procedere per la prima volta alla determinazione e alla liquidazione degli oneri contributivi senza annullare la precedente determinazione esonerativa.

Nè giova alla difesa dell’Amministrazione comunale richiamare il principio giurisprudenziale (cfr. C.d.S., Sez. V, 6 maggio 1997 n. 458) secondo cui anche dopo il rilascio della concessione edilizia “l’Amministrazione ben può

effettuare una rideterminazione dell'ammontare del contributo", perché siffatto principio è suscettivo di applicazione con esclusivo riferimento alle ipotesi in cui la misura del credito non sia stata ancora determinata o sia inficiata da errori di calcolo.

Ha errato, quindi, il giudice di prime cure nel ritenere che, ai fini della legittima adozione dell'ordinanza di pagamento dell'onere contributivo, fosse sufficiente richiamare la delibera della Giunta Municipale del 22 aprile 1992 e, su questo presupposto, dichiarare l'illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di motivazione, giacché l'unica strada percorribile dall'Amministrazione era quella dell'annullamento in via di autotutela del provvedimento di esenzione sulla base, peraltro, della indicazione di uno specifico interesse pubblico all'annullamento e della valutazione della situazione di fatto e di diritto medio tempore intervenuta.

7.- In conclusione, nei sensi e limiti testè esposti, l'appello è fondato e deve essere accolto con conseguente annullamento in parte qua della sentenza impugnata, restando salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione. Circa le spese e gli altri oneri del giudizio, si ravvisano giusti motivi per compensarli tra le parti.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie, nei sensi e limiti indicati in motivazione, il ricorso in appello indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla in parte qua la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma, il 27 gennaio 2004 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giorgio Giovannini	Presidente
Klaus Dubis	Consigliere
Carmine Volpe	Consigliere
Giuseppe Minicone	Consigliere
Guido Salemi	Consigliere, relatore

Presidente

Consigliere Estensore

Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
al Ministero.....
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria

