

**REPUBBLICA ITALIANA**

N.51/06 REG.DE

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. 12005 REG:RI

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione  
ha pronunciato la seguente

ANNO 2000

**decisione**

sul ricorso in appello n. 12005/2000 proposto dalla  
FONDAZIONE VILLAGGIO SOCIALE NICOLA MARIA  
PACE, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e  
difesa dagli avv.ti Enrico TUCCILLO e Roberto GIUGLIANO e  
con gli stessi elettivamente domiciliata in Roma, via Tito  
Labieno 70, presso l'avv. Giuseppe NARDELLI,

**c o n t r o**

il Comune di FILIANO, in persona del Sindaco p.t.,  
costitutosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele  
DE BONIS ed elettivamente domiciliato in Roma, viale Giulio  
Cesare 14, presso l'avv. Gabriele PAFUNDI,

**per la riforma**

della sentenza del TAR della Basilicata 21 dicembre 1999,  
n. 674;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune appellato;

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

visti gli atti tutti di causa;

relatore, alla pubblica udienza del 7 giugno 2005, il

Consigliere Paolo BUONVINO. Nessuno è comparso per le parti.

Ritenuto e considerato, in fatto ed in diritto, quanto segue:

### **F A T T O**

1) - Con la sentenza appellata il TAR ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante per l'annullamento della concessione edilizia n. 58/1998, rilasciata in suo favore dal Comune di Filiano, limitatamente alla parte in cui vi si esigeva il pagamento di £. 61.391.043 per oneri di urbanizzazione e £. 136.078.400 per costo di costruzione; con il ricorso era anche chiesto l'accertamento del diritto al rilascio della concessione gratuita ai sensi dell'art. 9 della legge n. 10/1977, con la conseguente condanna del Comune a rifondere quanto illegittimamente percepito a detto titolo.

2) - Per l'appellante la sentenza sarebbe erronea in quanto nella specie, tenuto conto del fatto che essa è una ONLUS e che le opere da realizzare (residenza per anziani) avrebbero svolto una indubbia funzione sociale di rilevante interesse pubblico, la relativa concessione edilizia avrebbe dovuto essere rilasciata a titolo gratuito a norma dell'art. 9 della legge n. 10/1977.

Si è costituito in giudizio il Comune appellato che insiste per il rigetto del gravame.

Con memorie conclusionali le parti ribadiscono i rispettivi assunti difensivi.

### **DIRITTO**

1) - L'odierna appellante è una ONLUS; in suo favore è

stata rilasciata, dal Comune di Filiano, la concessione edilizia n. 58/1998; tale concessione è stata impugnata dinanzi al TAR dalla stessa richiedente limitatamente alla parte in cui vi si esigeva il pagamento di £. 61.391.043 per oneri di urbanizzazione e £. 136.078.400 per costo di costruzione; con il ricorso è stato anche chiesto l'accertamento del diritto al rilascio della concessione gratuita ai sensi dell'art. 9 della legge n. 10/1977, con la conseguente condanna del Comune a rifondere quanto illegittimamente percepito a detto titolo.

Il TAR ha respinto il ricorso.

Per l'appellante la sentenza sarebbe erronea in quanto non avrebbe tenuto nel debito conto il fatto che essa è una ONLUS e che le opere da realizzare (residenza per anziani) avrebbero svolto una indubbia funzione sociale di rilevante interesse pubblico, con la conseguenza che la relativa concessione edilizia avrebbe dovuto essere rilasciata a titolo gratuito a norma dell'art. 9 della legge n. 10/1977.

2) – L'appello è infondato.

La questione controversa concerne l'applicabilità dell'art. 9, lettera f), della legge n. 10 del 1977 al complesso edilizio realizzato dalla società appellante ed il relativo riconoscimento del diritto all'esenzione dal pagamento del contributo di concessione di cui all'art. 3 della legge n. 10 del 1977.

Prevede tale norma che “il contributo di cui al precedente articolo 3 non è dovuto: .....f) 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 disposizione in oggetto viene richiamata per due distinti profili, ciascuno dei quali idoneo, in linea di ipotesi, a giustificare l'esenzione.

Il primo è quello per cui il contributo concessorio non è dovuto quando si tratta della realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale da parte di enti istituzionalmente competenti.

La norma enuncia due requisiti che devono entrambi concorrere per fondare lo speciale regime di gratuità della concessione, l'uno di carattere oggettivo e l'altro di carattere soggettivo.

Per effetto del primo la costruzione deve riguardare opere pubbliche o di interesse generale; per effetto del secondo le opere devono essere eseguite da un ente istituzionalmente competente (v., *ex plurimis*, le decisioni della sezione 20 ottobre 2004, n. 6818; 10 luglio 2000, n. 3860; 20 luglio 1999, n. 849; 29 settembre 1997, n. 1067).

La *ratio* della norma è anzitutto quella di agevolare l'esecuzione di opere destinate al soddisfacimento di interessi pubblici o dalle quali la collettività possa comunque trarre una utilità.

L'esecuzione di un'opera pubblica, inoltre, quando è compiuta da un "ente istituzionalmente competente", garantisce il perseguimento di interessi di ordine generale e giustifica la concessione di un beneficio economico che, non contribuendo alla formazione di un utile di impresa, si riverbera a vantaggio di tutta la collettività che fruisce dell'opera una volta compiuta.

L'imposizione degli oneri concessori al soggetto che interviene per l'istituzionale attuazione del pubblico interesse sarebbe altrimenti intimamente contraddittoria, poiché verrebbe a gravare, sia pure indirettamente, sulla stessa comunità che dovrebbe avvantaggiarsi dal loro pagamento.

In questo senso, la disposizione agevolativa è stata estesa, dunque, oltre che agli enti pubblici, anche a quelle figure soggettive che non agiscono per esclusivo scopo lucrativo ovvero che accompagnano al lucro un collegamento giuridicamente rilevante con l'amministrazione, sì da rafforzare il legame istituzionale con l'azione del soggetto pubblico per la cura degli interessi della collettività.

Tale raccordo, peraltro, deve essere idoneo ad assicurare, grazie alla presenza del soggetto pubblico, un contemperamento dell'obiettivo privatistico dell'esecutore dell'opera con il fine pubblicistico realizzato, come ad esempio nel caso del concessionario di opera pubblica, il quale, pur mirando al conseguimento di un lucro d'impresa, è parificabile a pieno titolo al soggetto che cura istituzionalmente l'esecuzione di opere di

interesse generale (cfr. la decisione di questa Sezione n. 1280 del 7 settembre 1995).

Occorre, cioè, un ben preciso vincolo tra il soggetto abilitato ad operare nell'interesse pubblico ed il materiale esecutore della costruzione; vincolo che, in linea di massima, è stato identificato nella concessione di opera pubblica o analoghe figure organizzatorie in modo tale che l'attività edilizia sia compiuta da un soggetto che curi istituzionalmente la realizzazione di opere di interesse generale per il perseguimento delle specifiche finalità cui le opere stesse sono destinate, per cui non può usufruire dell'esenzione dal contributo l'opera costruita da un imprenditore per la propria attività d'impresa (cfr. la decisione di questa Sezione n. 6618 del 2 dicembre 2002).

La Sezione ha anche avuto modo di rilevare (cfr. la citata decisione 6 ottobre 2003, n. 5323) che la fattispecie normativa, elevando ad oggetto della qualificazione "le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti" ha inteso, in effetti, riferirsi agli enti pubblici, o comunque agli enti che agiscono per conto di enti pubblici (come ad esempio, i concessionari pubblici): in tal senso, la giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante.

L'esattezza di tale soluzione è confermata, del resto, non soltanto dall'endiadi: "opere pubbliche o di interesse generale", che rinvia ad una figura soggettiva pubblica, ma dal fatto che nella sola seconda parte della proposizione normativa,

concernente le opere di urbanizzazione, la disposizione reca la specifica indicazione: "eseguite anche da privati".

Ne esce quindi caricata di ulteriore valore semantico la locuzione: "enti istituzionalmente competenti", che non può riferirsi che ad enti pubblici o a soggetti che agiscono per conto degli stessi

3) - Ciò premesso, nella fattispecie controversa non è dato apprezzare il requisito soggettivo, poiché la fondazione appellante non rientra nella definizione di ente istituzionalmente competente.

Se pure, infatti, le opere in questione mirano al conseguimento di finalità di lato interesse pubblicistico, non di meno esse non sono realizzate da un concessionario di una pubblica amministrazione; le stesse, inoltre, sono destinate a rimanere nella piena disponibilità del privato esecutore, ancorché si tratti di una ONLUS, e non sono state neppure vincolate in alcun modo a vedere conservata nel tempo la loro funzione; un vincolo siffatto opera, infatti – tra l'altro, indirettamente - soltanto per i quindici anni in cui le opere eseguite sono vincolate al mantenimento della destinazione originaria a pena di recupero del contributo regionale erogato per la loro realizzazione.

4) – È da escludere, poi, che nella specie possa trovare applicazione anche la citata seconda parte dell'art. 9, lettera f), della legge n. 10/1977, secondo cui la gratuità del titolo concessorio opera anche nei riguardi di "opere di urbanizzazione

eseguite in attuazione di strumenti urbanistici". Perché la costruzione possa fruire del beneficio correlato a tale norma è, invero, necessario che essa sia specificamente indicata come tale nello strumento urbanistico medesimo.

Senonché, le opere di cui qui si discute non sono mai state qualificate come opere di urbanizzazione nelle locale pianificazione urbanistica, sicché l'esenzione dal contributo di concessione non può essere riconosciuta.

Vero che con apposita variante al Programma di Fabbricazione in data 28 settembre 1996 è stata prevista l'area per la realizzazione del Villaggio sociale in questione (confermata dal PRG adottato il 24 aprile 1999); non di meno l'introduzione, sulla detta area, di tale possibilità edificatoria non implicava la previsione, in sede di pianificazione urbanistica, di alcuna specifica e puntuale opera di urbanizzazione.

L'argomento contrario dedotto dall'appellata e fondato sulla vigenza di detta programmazione urbanistica di zona è del tutto insufficiente a sovvertire il chiaro contenuto precettivo della disposizione: essa beneficia solo il privato che dia immediata esecuzione alla previsione di piano relativa ad una specifica opera di urbanizzazione.

Solo nel caso espressamente previsto dalla norma, a ben vedere, risulta contraddittoria ed irragionevole la richiesta al privato del pagamento di un contributo commisurato anche alle "spese di urbanizzazione", che di regola sono sopportate dall'ente



pubblico; in ogni altro caso, invece, il contributo è dovuto.

A margine delle suddette considerazioni, d'altra parte, deve rimarcarsi che la disposizione in oggetto, poiché concede un beneficio derogatorio al regime generale, deve interpretarsi secondo criteri restrittivi ed in stretta armonia con il suo tenore e la sua *ratio*.

5) – Per tali motivi l'appello in epigrafe appare infondato e, per l'effetto, deve essere respinto.

Le spese del grado seguono, come di norma, la soccombenza a sono liquidate nel dispositivo.

#### **P.Q.M.**

il Consiglio di Stato, Sezione quinta, respinge l'appello indicato in epigrafe.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado a favore del Comune di Filiano, che liquida in complessivi € 2500,00 (duemilacinquecento/00).

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

Così deciso in Roma il 7 giugno 2005 dal Collegio costituito dai Sigg.ri:

RAFFAELE IANNOTTA - Presidente

PAOLO BUONVINO – Consigliere est.

CESARE LAMBERTI - Consigliere

GOFFREDO ZACCARDI - Consigliere

MICHELE CORRADINO - Consigliere

L'ESTENSORE

f.to Paolo Buonvino

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

f.to Agatina Maria Vilaro

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**L'11 gennaio 2006**

**(Art. 55. L. 27/4/1982, n. 186)**

***IL DIRIGENTE***

f.to Antonio Natale