

Pubblicato il 12/03/2020

N. 01776/2020REG.PROV.COLL.

N. 06670/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6670 del 2010, proposto dal Comune di Manoppello, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Di Baldassarre, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alessandra Mattioli in Roma, via Lago Tana, 59,

contro

la Regione Abruzzo, non costituita in giudizio,

nei confronti

di Intermodale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giulio Cerceo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniele Vagnozzi in Roma, viale Angelico, 103,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, (Sezione Prima) n. 57/2010, resa tra le parti, concernente permessi di costruire - determinazione oneri di urbanizzazione e costo di costruzione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Intermodale S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2020, il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Francesco Mangazzo, su delega di Di Baldassarre Vincenzo, e Daniele Vagnozzi, su delega di Giulio Cerceo;

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Pescara, con la sentenza 14 gennaio 2010, n. 57, ha accolto il ricorso proposto dall'odierna Regione appellata e, per l'effetto, ha annullato i permessi di costruire n. 30 e n. 31 del 22 aprile 2009, rilasciati dal Comune di Manoppello alla Regione Abruzzo, nel punto in cui impongono il pagamento del contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione per le opere ivi assentite e ne dichiara il diritto al rilascio in esenzione.

Secondo il TAR, sinteticamente:

- nel punto 7 del dispositivo della deliberazione 5 marzo 2007, n. 207, della Giunta regionale Abruzzo, relativa al completamento dell'Interporto della Val Pescara, è stato dichiarato di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 109-1994, il progetto proposto dall'associazione temporanea di imprese ivi specificata;

- nel successivo punto 12 la Direzione regionale trasporti è stata autorizzata all'esproprio delle aree occorrenti;

- nel relativo quadro economico di spesa sono stati indicati, tra gli altri, come componenti del progetto anche i magazzini T1, T2 e T3 e la palazzina direzionale;

- questa deliberazione è stata espressamente richiamata nell'accordo di programma intervenuto tra il Comune di Manoppello e la Regione Abruzzo il 12 dicembre 2007, il cui schema era stato recepito dalla Giunta comunale con deliberazione 26 novembre 2007, n. 206, stipulato ai fini della conseguente variazione allo strumento urbanistico ed apposizione del vincolo espropriativo e dichiarazione di pubblica utilità;

- tra gli elaborati progettuali richiamati nell'allegato 2 dell'accordo come parte integrante e sostanziale, sono ancora indicati quelli relativi ai magazzini T1, T2 e T3 e l'edificio direzionale;

- l'Amministrazione comunale era, quindi, ben consapevole ed ha anche accettato la pubblica utilità anche di queste opere di completamento, peraltro oggettivamente tali proprio perché, diversamente da quanto sostenuto nella memoria difensiva del Comune, funzionalmente complementari all'Interporto;

- accertato, quindi, che le opere assentite con i permessi di costruire n. 30 e n. 31 del 2009 sono effettivamente di pubblico interesse e funzionalmente collegate all'Interporto, neppure sussiste la ritenuta incompetenza istituzionale della Regione alla loro realizzazione, anche se a ciò provvede mediante concessione;

- sussistono, in definitiva entrambi i presupposti stabiliti dall'art. 17, comma 3, lett. c), d.P.R. n. 380-2001 perché i permessi di costruire n. 30 e n. 31 rilasciati alla Regione Abruzzo siano esenti dal contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione.

Il Comune appellante contestava la sentenza del TAR ritenendone l'erroneità.

Con l'appello in esame chiedeva l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Si costituiva l'appellata Società Intermodale S.r.l., chiedendo la reiezione dell'appello.

All'udienza pubblica del 18 febbraio 2020 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di appello, il Comune appellante contesta la sussistenza del requisito oggettivo di cui all'art. 17, comma 3, lett. c), d.P.R. n. 380-2001, necessario ai fini del beneficio dello sgravio contestato.

Come è noto, la tematica è regolata dal disposto di cui all'art. 17, comma 3, lett. c), d.P.R. n. 380-2001, che ha riprodotto la fattispecie già prevista dall'art. 9, comma 1, lett. f), L. 28 gennaio 1977, n. 10, che prevede l'esenzione dal contributo di costruzione "per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti".

La ratio dell'esenzione in argomento è finalizzata, da un lato, ad agevolare l'esecuzione di opere dalle quali la collettività possa trarne utilità, dall'altro, ad evitare che il soggetto che interviene per l'istituzionale attuazione del pubblico interesse corrisponda un contributo che verrebbe a gravare, sia pure indirettamente, sulla stessa comunità che dovrebbe avvantaggiarsi dell'opera, atteso che il beneficio dello sgravio si traduce in un abbattimento dei costi a cui corrisponde un minore aggravio di oneri per gli utenti.

La norma richiede due requisiti che devono entrambi concorrere per fondare lo speciale regime di gratuità, l'uno di carattere oggettivo, rappresentato dalle opere pubbliche o di interesse pubblico da cui la collettività possa trarre un utile, ovvero la cui fruizione, in via diretta o indiretta, soddisfi interessi generali, e l'altro di carattere soggettivo, costituito dalla presenza di un ente "istituzionalmente competente", in qualità di soggetto realizzatore delle opere medesime.

Quanto al requisito oggettivo, emerge ad avviso del Collegio la rilevanza pubblicistica delle opere in esame, che sono costituite da interventi di completamento dell'Interporto.

2. Gli Interporti costituiscono una infrastruttura funzionale al sistema nazionale dei trasporti, volti ad assicurarne l'efficienza attraverso il collegamento dei vari sistemi coinvolti nello scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione.

Dunque, l'Interporto è costituito dall'insieme delle strutture organicamente avvinte alla realizzazione di piattaforme territoriali logistiche diretta a favorire la concentrazione dei flussi di trasporto delle merci, razionalizzando il territorio e riducendone l'impatto ambientale.

Ai sensi della definizione legislativa, gli interporti costituiscono le infrastrutture di trasporto terrestre più importanti e sono parte integrante del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT).

Il regime giuridico degli interporti è disciplinato dalla L. 4 agosto 1990, n. 240, rubricata "Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità".

Ai sensi dell'art. 1 della citata legge, l'interporto è, infatti, "un complesso organico di strutture e servizi integrati finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione".

Ai sensi dell'art. 3 del testo originario della L. n. 240-1990, la realizzazione e la gestione degli interporti era affidata ad enti pubblici e a società per azioni, anche riuniti in consorzi, mediante il rilascio di una concessione e la stipula di una convenzione per garantire il perseguimento delle finalità di pubblico interesse attribuite ad ogni singolo interporto.

L'art. 6, comma 3, D.L. n. 98-1995, convertito in L. 30 maggio 1995, n. 204 ha abrogato tale regime concessorio, determinando, di fatto, la "privatizzazione" degli interporti.

Tale privatizzazione, sicuramente rilevante sul piano della gestione degli Interporti, non incide, tuttavia, sulla struttura fisica dell'interporto medesimo che è evidentemente funzionale a realizzare rilevanti interessi pubblici per la comunità, quali concentrare i flussi di merci e promuovere il trasporto multimodale con particolare riferimento alla modalità ferroviaria (con influssi benefici sull'ambiente), aumentare la competitività e l'efficienza delle imprese di trasporto/logistica e sviluppare reti logistiche nazionali ed internazionali, offrendo servizi migliori al sistema produttivo.

3. Deve inoltre rilevarsi l'inesattezza della tesi che ipotizza di operare un frazionamento dell'intervento tale da escludere la medesima qualificazione giuridica per le strutture che ne rappresentano parte integrante e ne garantiscono la piena funzionalità, come i magazzini.

Come acutamente affermato dal TAR, la qualificazione di "opera pubblica" riferita all'intervento considerato nel suo complesso è stata condivisa dalla stessa Amministrazione comunale appellante, che ora la pone in dubbio, con un comportamento senz'altro contraddittorio.

L'accordo di programma sottoscritto in data 12 dicembre 2007 tra la Regione Abruzzo ed il Comune di Manoppello appellante precisava, all'art. 3.1), che l'opera era da considerare nel suo complesso, senza distinzione rispetto ai singoli interventi che la componevano; all'art. 5.2) si precisava che sulle aree destinate alla realizzazione delle opere di completamento dell'Interporto Val Pescara viene apposto il vincolo preordinato all'esproprio, ai sensi e per gli effetti stabiliti dall'art. 10 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (che presuppongono l'esistenza di un'opera pubblica o di interesse pubblico); il successivo art. 6.3) prevedeva che la pubblicazione sul B.U.R.A. comportava l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sulla totalità delle aree destinate all'opera pubblica in oggetto, determinando altresì la dichiarazione di pubblica utilità; l'art. 7.2) definiva l'opera come "indispensabile per l'interesse collettivo" e il successivo art. 9.1) qualificava espressamente l'intervento come "pubblico".

L'Amministrazione comunale appellante, pertanto, ha avuto occasione di conoscere e valutare le caratteristiche oggettive dell'opera, così come di apprezzare la correttezza o meno della scelta di ascriverla al novero delle opere pubbliche o di interesse generale, non potendo, post accordo, rimetterle ora in discussione (cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4296).

Il Comune appellante non ha contestato l'ascrizione delle opere di che trattasi al novero delle opere pubbliche o di interesse generale, con la conseguenza che una siffatta contestazione non può essere operata in sede di inclusione delle opere in questione nell'ambito di quelle assoggettabili al contributo di costruzione, riconoscendosi la sostanziale acquiescenza prestata dal Comune alla riconducibilità delle opere per cui è causa al richiamato ambito delle attrezzature ed opere pubbliche o di interesse generale di cui all'art. 17, comma 3, lett. c), d.P.R. n. 380-2001.

Né, come accennato, le singole opere di cui si discute, vale a dire i magazzini per la logistica, possono ritenersi estranee rispetto al resto degli interventi concernenti l'Interporto quale complesso organico di strutture non frazionabile, atteso che le opere sono finalizzate strumentalmente a garantire la piena funzionalità dell'intero sistema.

4. Quanto all'argomento secondo cui fraudolentemente la Regione avrebbe richiesto direttamente i permessi di costruire, sostituendosi alla società concessionaria chiamata poi a realizzare le opere, può omettersi ogni approfondimento del punto, atteso che il Comune evidentemente ritenne che l'Amministrazione regionale fosse legittimata a chiedere il titolo edilizio in qualità di ente concedente (il che, oltre tutto, è anche giuridicamente ineccepibile), e che comunque ogni eventuale dubbio successivo in ordine a tale legittimazione avrebbe dovuto semmai indurre il Comune ad agire in autotutela sui permessi di costruire, ma non a rimmetterli in discussione in giudizio.

5. Deve, inoltre, rilevarsi che la concessione accessoria disciplinata dall'art. 19 della Convenzione, individuata dall'Amministrazione comunale quale causa ostativa al riconoscimento dell'esenzione in quanto asseritamente funzionale al solo espletamento di normale attività imprenditoriale, in realtà persegue quale unica finalità quella di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario nel rapporto concedente-concessionario.

Infatti, l'art. 19 cit. fa salvi "i vincoli di destinazione d'uso e funzionalità ai fini interportuali conferiti a tali immobili nell'ambito della progettazione approvata".

A ciò va aggiunto che nel caso di specie la realizzazione dei lavori di completamento dell'infrastruttura avviene nell'ambito di una concessione ex art. 37 Legge n. 109-1994; le varie prestazioni progettuali, finanziarie, realizzative e gestionali risultano tutte funzionalizzate al pubblico interesse, indipendentemente dalla natura commerciale o meno che le stesse possano assumere in una considerazione parcellizzata ed in ottiche settoriali, in quanto tutte sono finalizzate al perseguimento delle condizioni economico-finanziarie necessarie per la realizzazione e la successiva necessaria gestione dell'opera di pubblica utilità.

6. Con il secondo motivo di appello si contesta anche la sussistenza del requisito soggettivo per l'esenzione, in considerazione del fatto che la realizzazione delle opere sarebbe stata demandata alla società Intermodale e non alla Regione Abruzzo.

In realtà, deve ritenersi che l'opera può essere ricondotta pacificamente all'ente istituzionalmente competente anche qualora sia realizzata da un soggetto privato, purché ciò avvenga per conto di un ente pubblico di cui ne rappresenti, in buona sostanza, la longa manus.

L'istituto della concessione di opera pubblica, cui può assimilarsi la figura del project financing in esame, infatti, è caratterizzato dal trasferimento, in tutto o in parte, al concessionario delle funzioni oggettivamente pubbliche proprie del concedente e necessarie per la realizzazione dell'opera (cfr. Cass. Sez. I, 3 aprile 2003, n. 5123).

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo è, quindi, sufficiente rammentare che è pacifico in giurisprudenza che esso sussiste per le opere realizzate dai concessionari della P.A., purché si tratti di opere afferenti all'esercizio dell'attività in concessione (cfr. Cons. Stato, sez. II, 13 maggio 2019, n. 3054; id., sez. IV, 20 novembre 2017, n. 5356; id., sez. V, 7 maggio 2013, n. 2467; id., sez. IV, 2 marzo 2011, n. 1332).

Inoltre, come già detto, deve ribadirsi che la ratio dell'esenzione per cui è causa è finalizzata, da un lato, ad agevolare l'esecuzione di opere dalle quali la collettività possa trarne utilità, e dall'altro, ad evitare che il soggetto che interviene per l'istituzionale attuazione del pubblico interesse corrisponda un contributo che verrebbe a gravare, in definitiva, sulla stessa comunità concedente.

7. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO