

Pubblicato il 15/04/2024

Sent. n. 1087/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 526 del 2022, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Fabio Todarello e Giacomo Guglielmini ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Milano, Piazza Velasca n. 4;

contro

- il Comune di Lomello, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Franco Ferrari ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Via Larga n. 23;

- [omissis], in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

nei confronti

- [omissis], in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pietro Ferraris ed Enzo Robaldo e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

- Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

- Provincia di Pavia, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del Documento n. [omissis], emesso da [omissis] in qualità di concessionaria del servizio di riscossione dell'Ente locale creditore, Comune di Lomello, recante in oggetto "*Avviso di Accertamento Esecutivo*", trasmesso a mezzo p.e.c. in data 21 gennaio 2022, per il pagamento di oneri di urbanizzazione relativi alla realizzazione di un impianto di trattamento e gestione di rifiuti;

- ove occorrer possa, di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, consequenziale e/o comunque connesso all'atto qui gravato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lomello e di [omissis];

Vista l'ordinanza n. 517/2022 con cui è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Vista l'istanza di passaggio in decisione della causa sugli scritti e senza discussione formulata dalla difesa di [omissis];

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 13 marzo 2024, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 22 marzo 2022 e depositato in parti data, la ricorrente [omissis] ha impugnato il Documento n. [omissis], emesso da [omissis] in qualità di concessionaria del servizio di riscossione dell'Ente locale creditore, ossia del Comune di Lomello, recante in oggetto "Avviso di Accertamento Esecutivo", trasmesso a mezzo p.e.c. in data 21 gennaio 2022, per il pagamento di oneri di urbanizzazione relativi alla realizzazione di un impianto di trattamento e gestione di rifiuti.

La ricorrente è una società specializzata nella gestione di rifiuti, ivi compreso il trattamento e l'utilizzo a beneficio dell'agricoltura dei fanghi biologici, e per lo svolgimento di tale attività si avvale dei propri impianti di stoccaggio e trattamento, siti nei Comuni di Meleti (LO) e Maccastorna (LO), e in passato nel Comune di Lomello (PV). Con riguardo a siffatto ultimo impianto – la cui proprietà è stata acquisita da altra società in data 10 luglio 2020 –, la sua realizzazione è stata autorizzata con A.I.A. (Autorizzazione integrata ambientale) rilasciata dalla Regione Lombardia con Decreto n. 661 del 27 gennaio 2011 (aggiornata con provvedimento della Provincia di Pavia del 26 luglio 2013, MNS AIA 13/13), che ha altresì autorizzato l'esercizio dell'attività finalizzata all'eliminazione o al recupero di rifiuti pericolosi. La durata di tale autorizzazione, pari a cinque anni, avrebbe potuto essere oggetto di rinnovo tramite istanza da presentarsi entro 180 giorni dalla scadenza della stessa. Avverso l'A.I.A. (e la presupposta V.I.A.), il Comune di Lomello, il Comune di Gallivola e la Provincia di Pavia hanno proposto ricorso a questo Tribunale, che lo ha respinto con la sentenza di n. 386 del 6 febbraio 2014, successivamente appellata innanzi al Consiglio di Stato. In seguito alla sottoscrizione, in data 20 maggio 2015, di un accordo stragiudiziale tra le parti, diretto a integrare e modificare l'originaria convenzione del 2 ottobre 2013, deputata, a sua volta, a determinare le misure compensative a carico di [omissis] a fronte della quantità di rifiuti autorizzati in ingresso, il Comune di Lomello ha rinunciato al ricorso in appello. Con nota del 6 agosto 2015, il predetto Comune ha richiesto a [omissis] di trasmettere gli elaborati grafici ed amministrativi al fine di calcolare il contributo di costruzione dovuto. La ricorrente [omissis] in data 3 settembre 2015, ha riscontrato la comunicazione comunale, negando l'assoggettabilità degli impianti di gestione dei rifiuti agli oneri di urbanizzazione. Sono seguite ulteriori interlocuzioni, attraverso le quali il Comune ha reiterato la richiesta di corresponsione degli oneri di urbanizzazione, mentre la ricorrente ha ribadito l'applicazione, al caso di specie, dell'esonero previsto dall'art. 17, comma 3, lett. c, del D.P.R. n. 380 del 2001. In data 12 novembre 2015, il Comune di Lomello ha inoltrato una richiesta di parere alla Regione Lombardia, in ordine alla natura o meno di opera di urbanizzazione secondaria dell'impianto di gestione rifiuti gestito dalla ricorrente e alla sua assoggettabilità al pagamento del contributo di costruzione; tale richiesta è rimasta priva di riscontro. Quindi, con nota del 9 giugno 2020, notificata alla casella p.e.c. della ricorrente [omissis], il Comune di Lomello ha chiesto il pagamento a titolo di oneri di urbanizzazione della somma di € 168.183,00 entro il termine di 30 giorni, comunicando contestualmente l'avvio del procedimento volto alla riscossione coattiva del credito e concedendo al privato il termine di dieci giorni per presentare osservazioni. Non avendo la ricorrente presentato alcuna osservazione, né proceduto al pagamento di quanto richiesto dal Comune, quest'ultimo con nota del 20 ottobre 2020, notificata sempre alla casella p.e.c. di [OMISSIS], ha comunicato la conclusione del procedimento, avvisando la ricorrente che avrebbe provveduto alla riscossione coattiva del credito. Tuttavia, in sede di ricorso, la difesa della ricorrente ha segnalato di non aver mai ricevuto le comunicazioni comunali del 9 giugno e del 20 ottobre 2020 e che soltanto in data 21 gennaio 2022 le sarebbe stato notificato presso la propria casella p.e.c. l'avviso di accertamento, avente efficacia di titolo esecutivo, di ingiunzione del pagamento della somma di € 168.342,07, entro 60 giorni dal ricevimento della predetta comunicazione.

Assumendo l'illegittimità del richiamato avviso di accertamento e delle pretese poste a suo fondamento, ossia la debenza degli oneri di urbanizzazione connessi alla realizzazione dell'impianto di Lomello, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge n. 241 del 1990, per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 7 e 9 della legge n. 241 del 1990, per eccesso di potere per violazione del procedimento e difetto di motivazione e per carenza assoluta dei presupposti.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 8, e dell'art. 17, comma 3, lett. c, del D.P.R. n. 380 del 2001, la violazione dell'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per illogicità, erronea valutazione dei fatti, travisamento dei presupposti, contraddittorietà estrinseca e irragionevolezza del provvedimento.

Infine, è stata dedotta la violazione dell'art. 2946 cod. civ. per l'adozione dell'atto oltre il termine ordinario di prescrizione decennale.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Lomello e [omissis], che hanno chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria la difesa del Comune di Lomello ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione e per omessa impugnazione di provvedimento presupposto, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto; con separata memoria la difesa di [omissis] ha eccepito l'insussistenza di una sua qualsivoglia posizione debitoria e la sua estraneità rispetto alla pretesa comunale di pagamento degli oneri di urbanizzazione. Con memoria di replica, depositata in vista della trattazione della domanda cautelare, la difesa della ricorrente, previa contestazione delle eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa comunale, ha rinunciato al primo motivo di ricorso (relativo ai vizi procedurali legati alla quantificazione degli oneri di urbanizzazione) e al terzo motivo di ricorso (relativo alla asserita prescrizione del diritto del Comune di richiedere gli oneri), confermando invece la contestazione, contenuta nel secondo motivo, in ordine alla non debenza degli oneri di urbanizzazione, vista la peculiare natura dell'impianto di trattamento dei rifiuti.

Con l'ordinanza n. 517/2022 è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito del ricorso, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del 13 marzo 2024, il Collegio, uditi i difensori presenti alla discussione e preso atto dell'istanza di passaggio in decisione della causa sugli scritti e senza discussione presentata dal difensore della parte controinteressata, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. In via preliminare, disattendendo l'eccezione formulata dalla difesa del Comune di Lomello, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla presente controversia, giacché secondo una consolidata giurisprudenza, condivisa dal Collegio, le questioni attinenti alla spettanza e alla liquidazione del contributo di costruzione, compreso l'aspetto sanzionatorio (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., 7 dicembre 2016, n. 24) e anche se attuate a mezzo cartella di pagamento (T.A.R. Campania, Napoli, IV, 11 maggio 2023, n. 2884; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, I, 28 maggio 2022, n. 250; anche, T.A.R. Sicilia, Catania, II, 16 gennaio 2024, n. 175), sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f, cod. proc. amm.; le stesse, poi, avendo ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della P.A., non sono soggette alle regole delle azioni impugnatorie-annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza (cfr. Consiglio di Stato, IV, 15 gennaio 2024, n. 473; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 gennaio 2024, n. 160; II, 4 gennaio 2023, n. 60; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 21 ottobre 2022, n. 817; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 dicembre 2020, n. 2545; II, 13 ottobre 2020, n. 1888; II, 23 luglio 2020, n. 1418; II, 18 giugno 2020, n. 1109; altresì, Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12).

2. Ancora in via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione dei presupposti provvedimenti comunali del 9 giugno e del 20 ottobre 2020 (all. 11 e 12 del Comune), attraverso i quali è stato chiesto il pagamento degli oneri di urbanizzazione e comunicato l'avvio del procedimento volto alla riscossione coattiva della somma, poiché, come già evidenziato in precedenza, la controversia, avendo a oggetto una questione attinente alla corretta quantificazione degli oneri di urbanizzazione, rende irrilevante la circostanza legata alla mancata impugnazione nel termine decadenziale degli atti determinativi degli stessi emolumenti, visto che la contestazione può essere proposta entro il termine di prescrizione decennale, trattandosi di una

vertenza avente ad oggetto un diritto soggettivo e riferendosi a un rapporto paritetico tra il privato e la Pubblica Amministrazione: “*gli atti con i quali la pubblica amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall’art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, non hanno natura autoritativa, non essendo espressione di una potestà pubblicistica, ma costituiscono l’esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune per il rilascio del permesso di costruire, stante la sua onerosità, nell’ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta, in quanto tale, al termine di prescrizione decennale, sicché ad essi non possono applicarsi la disciplina dell’autotutela dettata dall’art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimenti manifestazioni di imperio*” (Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12; anche, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 12 marzo 2021, n. 652; II, 13 ottobre 2020, n. 1888).

3. Sempre in via preliminare, il Collegio deve prendere atto della rinuncia al primo e al terzo motivo di ricorso, formulata dalla difesa della ricorrente [OMISSIS] con memoria del 29 aprile 2022, cui ha fatto seguito l’accettazione da parte del difensore del Comune.

4. Passando all’esame del merito della restante parte del ricorso (ossia del solo secondo motivo), lo stesso è infondato.

5. Con la richiamata seconda censura del ricorso si assume l’illegittimità della pretesa comunale di pagamento degli oneri di urbanizzazione a carico della ricorrente, poiché l’impianto dalla stessa realizzato per la gestione e il trattamento di rifiuti sarebbe indubitabilmente riconducibile alla categoria delle opere di urbanizzazione secondaria, per le quali l’art. 17 del D.P.R. n. 380 del 2001 escluderebbe la debenza dei predetti oneri di urbanizzazione.

5.1. La doglianza è infondata.

Va premesso che il contributo di costruzione – previsto dall’art. 16 del D.P.R. n. 380 del 2001 e articolato nelle due voci inerenti agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione – gravante sul soggetto che intraprenda un’iniziativa edificatoria “*rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. In altri termini, fin dalla legge che ha introdotto nell’ordinamento il principio della onerosità del titolo a costruire (art. 1 della legge n. 10 del 1977), la ragione della compartecipazione alla spesa pubblica del privato è da ricollegare sul piano eziologico al surplus di opere di urbanizzazione che l’amministrazione comunale è tenuta ad affrontare in relazione al nuovo intervento edificatorio del richiedente il titolo edilizio*” (Consiglio di Stato, Ad. plen., 7 dicembre 2016, n. 24; altresì, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 23 luglio 2020, n. 1418; II, 15 maggio 2020, n. 828). Più nello specifico, gli oneri di urbanizzazione, di natura latamente corrispettiva, hanno la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, mentre il costo di costruzione è stato configurato alla stregua di una prestazione di natura pubblica, determinata tenendo conto della produzione di ricchezza generata dallo sfruttamento del territorio, ovvero quale compartecipazione comunale all’incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore (ex multis, Consiglio di Stato, II, 15 giugno 2021, n. 4633; II, 9 dicembre 2019, n. 8377; V, 21 novembre 2018, n. 6592).

Il contributo di costruzione è un corrispettivo di diritto pubblico, proprio per il fondamentale principio dell’onerosità del titolo edilizio recepito dall’art. 16 del D.P.R. n. 380 del 2001 (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 10 aprile 2020), e come tale, benché esso non sia legato da un rigido vincolo di sinallagmaticità rispetto del rilascio del permesso di costruire, rientra anche, e coerentemente, nel novero delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all’art. 23 della Costituzione (Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12; IV, 7 novembre 2017, n. 5133; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 gennaio 2024, n. 160).

La giurisprudenza ha affermato che, “*attesa la natura non sinallagmatica e il regime interamente pubblicistico che connota il contributo de quo, la sua disciplina vincola anche il giudice, al quale è impedito di configurare autonomamente ipotesi di non debenza della specifica prestazione patrimoniale diverse da quelle autoritativamente individuate dal legislatore*” (T.A.R. Veneto, II, 26 novembre 2019, n. 1281; T.A.R. Marche, I, 30 dicembre 2017, n. 954).

Ciò risponde pienamente al principio di cui al richiamato l'art. 23 della Costituzione, secondo il quale *“nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*, cui consegue una rigidità delle previsioni legislative assolutamente non derogabile in sede interpretativa (sull'applicabilità del principio alla materia del contributo di costruzione, cfr. Consiglio di Stato, IV, 23 dicembre 2019, n. 8703; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 28 novembre 2022, n. 2644; II, 15 maggio 2020, n. 828).

Quindi, in ragione delle suesposte coordinate ermeneutiche non possono individuarsi esenzioni in ordine al pagamento del contributo di costruzione diverse da quelle espressamente previste dalla legge, come pure non possono prevedersi riduzioni del suo importo non chiaramente individuate dal legislatore (sulla necessità di una interpretazione restrittiva delle ipotesi di esenzione dal contributo, Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2023, n. 4907; IV, 6 aprile 2023, n. 3556).

5.2. L'art. 17, comma 3, lett. c, del D.P.R. n. 380 del 2001 prevede che il contributo di costruzione non è dovuto *“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 consolidata giurisprudenza ha posto l'accento sulla necessità di verificare, per ammettere l'esenzione dal pagamento del contributo, la sussistenza sia del requisito oggettivo che soggettivo: il primo ricorre allorché si realizzano opere pubbliche o di interesse generale, mentre il secondo si configura laddove sia un ente pubblico a costruire l'opera. Nondimeno si è ritenuto possibile riconoscere l'esenzione anche alle opere di interesse generale realizzate da privati; tuttavia, detta esenzione spetta soltanto se lo strumento contrattuale utilizzato consenta formalmente di imputare la realizzazione del bene direttamente all'ente per conto del quale il privato abbia operato, ovvero solo se il privato abbia agito quale organo indiretto dell'Amministrazione, come appunto nella concessione o nella delega (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2023, n. 4907; IV, 6 aprile 2023, n. 3556).

Nel caso de quo è pacifico che l'impianto di trattamento dei rifiuti sia stato realizzato da un privato, ovvero [OMISSIS], che ne è (o era) proprietario (all. 15 del Comune), per l'esercizio della propria attività imprenditoriale, che solo indirettamente assolve anche a una finalità di interesse generale; è evidente quindi che lo scopo lucrativo perseguito dal privato impedisce di considerarlo alla stregua di una *longa manus* dell'ente pubblico, vista anche l'assenza di un vincolo giuridico idoneo a sancire il necessario legame con l'ente istituzionalmente competente (ad esempio, la presenza di un provvedimento concessorio nel caso di soggetto privato concessionario di opera pubblica), che comprova pertanto la mancanza del requisito soggettivo per poter beneficiare dell'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione (cfr. Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2023, n. 4907; IV, 17 ottobre 2018, n. 5942; IV, 11 febbraio 2016, n. 595; IV, 7 luglio 2014, n. 3421).

Secondo una condivisibile giurisprudenza, l'art. 17, comma 3, lett. c, del D.P.R. n. 380 del 2001 *«richiede, infatti, che si tratti di opere realizzate “in attuazione di strumenti urbanistici”, ossia che vi sia una previsione specifica e puntuale di un'opera di urbanizzazione la cui realizzazione sia consentita anche a privati. In altri termini, deve rilevarsi la essenziale distinzione tra la conformità dell'opera alla destinazione di zona, e attuazione di destinazione, e quindi di previsione, specifica di piano»* (Consiglio di Stato, IV, 17 ottobre 2018, n. 5942; anche IV, 31 maggio 2023, n. 5375). Solo in tal modo può essere interpretata la previsione contenuta nell'art. 53 del Piano delle Regole del P.G.T. di Lomello, rubricato *“Zona per il trattamento di rifiuti speciali”* (all. 6 al ricorso), che consente la costruzione dell'impianto di trattamento dei rifiuti, ma non la impone quale opera di urbanizzazione di necessaria realizzazione; nessun rilievo assume poi il carattere temporaneo dell'impianto, in assenza di una previsione di legge che lo esenti dal pagamento del contributo.

5.3. In ogni caso, anche a voler applicare la seconda parte della disposizione di cui al citato art. 17, comma 3, lett. c, va evidenziato come, sebbene in astratto la realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti possa rientrare nel novero delle opere di urbanizzazione secondaria, ex art. 16, comma 8, del D.P.R. n. 380 del 2001 – ovvero nella categoria attrezzature sanitarie di cui al secondo periodo –, nel caso concreto ciò non si ritiene possibile in ragione della dimensione e rilevanza

territoriali dell'impianto, che trascendono l'ambito locale, individuato dalla giurisprudenza quale elemento indefettibile per poter classificare un'opera come di urbanizzazione secondaria. Infatti, dall'esame dell'Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) non risulta che l'attività di trattamento dei rifiuti sia diretta a soddisfare soltanto le esigenze della comunità di Lomello, ma emerge che la stessa riguarda un ambito territoriale almeno di rilevanza provinciale (come dimostrato dalla quantità di rifiuti massima trattabile: cfr. all. 3 e 7 al ricorso).

Ciò appare in contrasto con la circostanza che *“le opere di urbanizzazione secondaria hanno tendenzialmente una dimensione comunale o infra-comunale, in quanto finalizzate a migliorare il grado di fruibilità di uno specifico e circoscritto insediamento urbano mediante la creazione da parte dell'ente locale di determinate strutture di supporto per servizi fruibili da quella comunità”* (Consiglio di Stato, IV, 11 febbraio 2016, n. 595; anche, Consiglio di Stato, IV, 6 aprile 2023, n. 3556; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 luglio 2016, n. 1502).

5.4. Di conseguenza, la censura deve essere respinta.

6. All'infondatezza dello scrutinato (secondo) motivo di ricorso segue il parziale rigetto del gravame; nella parte restante – motivi primo e terzo – il ricorso deve essere dichiarato estinto per rinuncia. Resta assorbita ogni questione relativa alla posizione della controinteressata [omissis].

7. Le spese, in ragione delle peculiarità della fattispecie, possono essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, in parte dichiara l'estinzione per rinuncia del ricorso indicato in epigrafe e in parte lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 13 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO