

Publicato il 28/01/2021

N. 00847/2021REG.PROV.COLL.
N. 00211/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 211 del 2013, proposto da Corà Domenico & Figli S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Favero ed elettivamente domiciliata in Roma, alla Via Lucrezio Caro, n. 62, presso lo studio dell'avvocato Sabina Ciccotti

contro

Comune di Altavilla Vicentina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Dal Prà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 1100 del 6 agosto 2012, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Altavilla Vicentina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 gennaio 2021 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 4 del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con legge 25 giugno 2020, n. 70) il Cons. Roberto Politi;

Nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Espone la società appellante – operante nel settore della lavorazione e del commercio del legname e dei pavimenti in legno, in Altavilla Vicentina (frazione di Tavernelle) – di aver chiesto, nell'ottobre 1999, il rilascio di concessione edilizia per la realizzazione di una tettoia al servizio delle attività di carico/scarico del legname.

Unitamente agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, il Comune chiedeva il pagamento di un “onere ecologico” (trattamento e smaltimento dei rifiuti; sistemazione ambientale) quantificato in lire 35.772.000.

2. Con ricorso N.R.G. 1303 del 2001, proposto innanzi al T.A.R. del Veneto, l'odierna appellante chiedeva, previo accertamento della illegittimità della delibera del Consiglio Comunale n. 26 del 7 marzo 1995, l'annullamento del provvedimento comunale n. 18199/22463 del 21 dicembre 1999, con riferimento alla quantificazione degli oneri per il rilascio di concessione edilizia.

3. Costituitasi l'Amministrazione comunale di Altavilla Vicentina, il Tribunale adito ha respinto il ricorso, con condanna di Corà Domenico & Figli al pagamento delle spese di lite, per € 3.000,00.

In particolare, il T.A.R.:

- rilevato che *“il Comune di Altavilla Vicentina, con delibera del consiglio comunale n. 26 del 7 marzo 1995, ha determinato in L. 22.000/mq. di superficie di pavimento “la quota del contributo per le opere destinate ad attività industriali, riferita alla incidenza delle opere necessarie al*

trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e quella per la sistemazione ambientale, ai sensi dell'art. 84 della L.R. 28.06.1985 n. 61"; ed in L. 17.000/mq. di superficie di pavimento "la quota del contributo per le opere destinate ad attività artigianali, riferita alla incidenza delle opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e quella per la sistemazione ambientale, ai sensi dell'art. 84 della L.R. 28.06.1985 n. 61";

- ed osservato come "il provvedimento impugnato di quantificazione degli oneri per il rilascio della concessione edilizia, abbia correttamente applicato la normativa ... al caso di specie, riguardante l'edificazione di una tettoia, che viene descritta dalla difesa dell'amministrazione resistente e senza contestazioni specifiche da parte della ricorrente, come di estensione pari a mq. 1626, con pilastri e fondazioni in cemento armato e tetto in lastre ondulate di fibrocemento, occupante lo spazio fra due preesistenti capannoni, in modo da metterli in collegamento fra loro";

ha ritenuto trattarsi "di una vera e propria costruzione che ha comportato l'ampliamento della superficie coperta esistente, avente destinazione industriale, e come tale soggetta ai contributi dovuti per il rilascio della concessione edilizia".

Ed ha, ulteriormente osservando come "il contributo in esame sia dovuto sul solo presupposto dell'ampliamento della superficie coperta, la quale necessariamente seguirà la destinazione industriale della superficie preesistente, a prescindere dallo specifico e concreto uso che poi la ditta faccia di quel nuovo spazio coperto; che potrà essere direttamente o indirettamente destinato ad attività produttiva, anche in ragione delle concrete e mutevoli esigenze dell'impresa, senza che ciò influisca sull'assoggettamento della nuova costruzione al contributo".

4. Avverso tale pronuncia, Corà Domenico & Figli S.p.A. ha interposto appello, notificato il 13 dicembre 2012 e depositato l'11 gennaio 2013, lamentando quanto di seguito sintetizzato:

4.1) Erronea rappresentazione di fatto e di diritto. Violazione o erronea applicazione di norma di diritto (art. 10, comma 1, della legge n. 10 del 1977; art. 84, penultimo ed ultimo comma, della legge regionale del Veneto n. 61 del 1985). Difetto di motivazione.

Contesta parte appellante che la realizzazione dell'anzidetta tettoia abbia determinato un ampliamento della superficie destinata ad attività industriale, trattandosi di copertura di un'area destinata a viabilità per il transito e la sosta degli automezzi deputati al trasporto del legname.

Si tratterebbe, per l'effetto, di una struttura avente funzione meramente accessoria (e natura pertinenziale), estranea ad attività proprie del ciclo produttivo od industriale.

Inoltre, l'imposizione del suindicato "onere ecologico" avrebbe dovuto implicare il previo svolgimento, ad opera del Comune, di accertamenti preordinati alla verifica dell'effettivo impatto ambientale, quanto alle esigenze di smaltimento/trattamento dei rifiuti prodotti.

Né potrebbe trovare applicazione alla fattispecie la delibera del Consiglio comunale di Altavilla Vicentina, n. 26 del 1995, in quanto in essa l'applicazione del contributo di che trattasi è subordinata alla effettiva destinazione dell'opera realizzata ad attività industriali o artigianali.

4.2) Difetto di motivazione. Nullità della sentenza per violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, di cui all'art. 112 c.p.c.

Quanto alle censure in prime cure articolate avverso il deliberato consiliare sopra richiamato, parte appellante assume che il T.A.R. Veneto non abbia correttamente interpretato la portata applicativa di tale atto, la cui operatività necessariamente presupporrebbe l'accertata presenza di un effettivo impatto ambientale arrecato dall'opera, per la quale venga chiesto il rilascio di concessione edilizia.

Il Tribunale di primo grado avrebbe, inoltre, omesso di pronunciarsi in ordine ai profili inficianti dedotti avverso la predetta delibera consiliare, la quale:

- non recherebbe indicazione alcuna, in ordine all'esigenza di una relazione preventiva, che analizzi i costi da sostenere per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, nonché per le opere di sistemazione ambientale;
- non avrebbe introdotto alcuna distinzione fra differenti tipologie di attività industriali;
- avrebbe previsto un contributo concessorio speciale a fini ambientali avente carattere unitario, senza distinguere fra opere necessarie al trattamento/smaltimento dei rifiuti ed interventi per la sistemazione dei luoghi, ove ne siano state alterate le caratteristiche.

Conclude la parte per l'accoglimento dell'appello; e, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, con ogni statuizione conseguenziale anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

5. L'Amministrazione comunale appellata si è costituita in giudizio con memoria depositata in data 14 dicembre 2020; ed ha, con ulteriori memorie in data 18 e 29 dicembre 2020, confutato la fondatezza delle argomentazioni esposte con l'atto introduttivo del giudizio, conclusivamente sollecitando la reiezione dell'appello.

6. Parte appellante, con memoria conclusionale depositata in atti il 18 dicembre 2020, ha ribadito le considerazioni già esposte ed ha insistito per l'accoglimento del proposto mezzo di tutela.

7. L'appello viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza telematica del 19 gennaio 2021.

DIRITTO

1. Va, in primo luogo, escluso che la tettoia, la cui realizzazione ha comportato, in ragione della richiesta di rilascio di titolo concessorio ad opera dell'odierna appellante, l'applicazione del contestato "onere ecologico", sia insuscettibile di considerazione ai fini di un ampliamento della superficie utile dello stabilimento condotto da quest'ultima, in relazione alla funzione alla quale tale struttura è preordinata.

Rileva in proposito il Collegio che trattasi di una tettoia, addossata a due capannoni (e, quindi, chiusa sui due lati), avente sviluppo superficiale per mq. 1.626 e recante pilastri della struttura portante e plinti di fondazione in cemento armato, capriate e tegoli prefabbricati del solaio di copertura del medesimo materiale, con tetto in lastre ondulate di fibrocemento.

Secondo l'appellante, la sopra descritta struttura avrebbe finalità meramente asservita alla viabilità (transito e sosta dei mezzi deputati al trasporto del legname); e, in quanto estranea allo svolgimento del ciclo produttivo, inassoggettabile al contributo imposto dal Comune (ed anzi, non necessitante, in ragione della natura pertinenziale dalla stessa rivelata, neppure di concessione edilizia).

In disparte la considerazione che il rilascio del suindicato titolo *ad aedificandum* è stato dalla stessa società ricorrente richiesto (quantunque, come dalla stessa sottolineato, per una forma di "particolare zelo"), è noto come la nozione di unità pertinenziale, rilevante ai fini edilizi, differisca dalla configurazione dell'istituto propria della materia civilistica.

Sulla base di un consolidato insegnamento giurisprudenziale (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4290):

- se la pertinenza è configurabile quando vi sia un oggettivo nesso funzionale e strumentale tra cosa accessoria e quella principale (ovvero, un nesso che non consenta altro che la destinazione della cosa ad un uso pertinenziale durevole), oltre che una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa cui esso inerisce (Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 615);
- a differenza della nozione di pertinenza di derivazione civilistica, ai fini edilizi il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale e funzionalmente inserito al suo servizio, ma è anche sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta un cosiddetto carico urbanistico (Cons. Stato, Sez. V, 31 dicembre 2008, n. 6756 e 13 giugno 2006, n. 3490).

Nel ribadire tali orientamenti, il Collegio ritiene che debba, nella fattispecie all'esame, essere esclusa la configurabilità della natura pertinenziale – ai fini edilizi – dell'opera in questione, atteso che il realizzato intervento ha introdotto nell'area una zona coperta (e per due lati chiusa) corrispondente ad un corpo di fabbrica prima non presente, con riveniente accrescimento della volumetria e della superficie occupata (peraltro, con connotazione dimensionale non esigua, come precedentemente sottolineato).

E ciò in quanto il carattere pertinenziale rilevante ai fini urbanistici transita attraverso le seguenti coordinate identificative:

- opere che non comportino un nuovo volume;
- opere che comportino un nuovo e modesto volume 'tecnico' (così come definito ai fini urbanistici, fermo restando che anche i volumi tecnici mantengono rilievo ai fini paesaggistici, dovendosi essi considerare ai fini dell'applicazione del divieto di rilascio di autorizzazioni in sanatoria, ai sensi dell'art. 167, comma 4, del D.Lgs. 42/2004: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26 marzo 2013 n. 1671; sez. VI, 20 giugno 2012 n. 3578).

Né, sotto altro profilo, è condivisibilmente sostenibile che l'opera di che trattasi non abbia carattere di diretta strumentalità, rispetto allo svolgimento dell'attività produttiva condotta nello stabilimento dell'appellante.

Come da quest'ultima rappresentato, l'area servita dalla tettoia è preordinata alla sosta ed al transito dei mezzi per la movimentazione del legname lavorato nell'azienda: di talché, emerge con evidente immediatezza il carattere di stretta strumentalità delle attività di che trattasi al perfezionamento del ciclo produttivo (posto in essere, appunto, attraverso l'avvio alla commercializzazione del materiale stesso, rispetto al quale riveste univoca connotazione funzionale il trasporto dello stesso al di fuori del compendio produttivo).

2. Chiarita, dunque, l'assoggettabilità dell'intervento al rilascio di concessione edilizia e la sussumibilità della realizzata struttura nel novero delle opere

direttamente funzionali allo svolgimento dell'attività produttiva aziendale, la disamina dei dedotti argomenti di doglianza impone di verificare:

- l'assoggettabilità della realizzazione all'imposto onere concessorio;
- la corretta quantificazione dello stesso, ad opera della precedente Amministrazione comunale di Altavilla Vicentina.

2.1 L'art. 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 prevedeva che *“la concessione relativa a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari all'incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche. La incidenza di tali opere è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base a parametri che la regione definisce con i criteri di cui alle lettere a) e b) del precedente art. 5, nonché in relazione ai tipi di attività produttiva”*.

Tale disposizione è stata riprodotta, senza alcuna sostanziale innovazione, nell'art. 19 del Testo Unico sull'Edilizia (di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380); ed evidenzia l'intento del legislatore di contemperare interessi tendenzialmente contrapposti, quali la salvaguardia ambientale e le esigenze economiche della produzione (prevedendosi, per gli interventi destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi, la corresponsione di un contributo pari all'incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi, ove ne siano alterate le caratteristiche).

L'art. 84 (*“variazione degli oneri di urbanizzazione”*) della legge regionale del Veneto 27 giugno 1985, n. 61, riproduttivo della previsione dettata, a livello nazionale, dalla legge 10 del 1977, ha previsto, ai due ultimi commi, che:

- *“per le opere destinate ad attività industriali o artigianali, la quota di contributo deve comprendere altresì l'incidenza delle opere necessarie al*

trattamento e allo smaltimento di rifiuti solidi, liquidi, gassosi e quella per la sistemazione ambientale dei luoghi eventualmente alterati dall'insediamento”

- “la determinazione dell'incidenza è fatta sulla base delle situazioni locali in relazione anche ai tipi di attività produttiva e va in aggiunta alla quota dovuta ai sensi delle tabelle degli oneri di urbanizzazione per le opere con destinazione d'uso industriale, artigianale e agricolo, di cui all'art. 82, al netto degli importi relativi alla parte di opere direttamente eseguite dai concessionari”.

La quota di contributo aggiuntivo trova la sua *ratio* nella necessità di attribuire il dovuto rilievo alle esternalità negative prodotte dall'attività artigianale o industriale, secondo criteri predeterminati e parametrati alla diversa incidenza connessa alla tipologia di attività svolta.

In altri termini, il contributo in esame deve essere rapportato a tutti quegli interventi ed ai conseguenti oneri economici gravanti sulla collettività, che si rendano necessari per eliminare l'impatto negativo che la realizzazione degli impianti autorizzati può comportare.

Nel novero degli interventi rivelanti potenzialità impattante vanno, evidentemente, annoverati non soltanto le “nuove” realizzazioni destinate allo svolgimento di attività industriale od artigianale, ma anche gli ampliamenti di preesistenti stabilimenti, atteso che all'accresciuta connotazione dimensionale dell'insediamento produttivo corrisponde una potenziata incidenza ambientale dello stesso.

Ciò che rileva con riferimento agli oneri c.d. “ecologici”, a differenza degli oneri propriamente connessi all'accresciuto carico urbanistico, è proprio l'incidenza dell'attività artigianale od industriale sul contesto nel quale essa va ad impattare: laddove, diversamente, gli oneri concessori sono correlati al maggior carico urbanistico determinato dall'intervento edilizio (criterio discrezionale in ordine all'operatività delle due indicate categorie di oneri

dovendo, conseguentemente, ravvisarsi nella funzione alla quale sono preordinati).

Quanto alla fattispecie in esame, l'accentuato carico ambientale conseguente all'ampliamento dimensionale dell'azienda (per come veicolato dall'incremento superficario e volumetrico dell'area *lato sensu* "dedicata" all'attività artigianale in essa condotta) integra idoneo presupposto per l'applicazione dell'onere "ecologico" di che trattasi: per l'effetto, dovendosi respingere le doglianze sul punto dedotte dalla parte appellante.

2.2 Quanto alla commisurazione del contributo in discorso, con deliberazione consiliare n. 26 del 7 marzo 1995, il Comune di Altavilla Vicentina, ha determinato:

- in lire 22.000 per metro quadro di superficie di pavimento *"la quota del contributo per le opere destinate ad attività industriali, riferita alla incidenza delle opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e quella per la sistemazione ambientale, ai sensi dell'art. 84 della L.R. 28.06.1985 n. 61"*;

- ed in lire 17.000 per metro quadro di superficie di pavimento *"la quota del contributo per le opere destinate ad attività artigianali, riferita alla incidenza delle opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e quella per la sistemazione ambientale, ai sensi dell'art. 84 della L.R. 28.06.1985 n. 61"*.

La quantificazione, come sopra introdotta dalla appellata Amministrazione comunale, tiene per l'effetto conto della diversificata tipologia di attività produttiva (industriale ed artigianale); e si dimostra conforme alla normativa statale e regionale che non richiede una differenziazione tra spazi coperti direttamente destinati ad attività produttiva e spazi coperti destinati ad attività accessoria a quella produttiva.

Nel ribadire la sicura assoggettabilità dell'intervento edilizio posto in essere dalla società Corà al contributo (atteso che, per effetto di esso, è stata posta in essere una struttura direttamente e funzionalmente preordinata alla

commercializzazione del prodotto, con riveniente accrescimento della capacità produttiva ed aumento dell'impatto ambientale), va escluso che l'operata differenziazione fra attività industriali ed artigianali (in ragione della quale l'ammontare del contributo stesso viene ad essere diversificato) sia, per come sostenuto dall'appellante, inadeguata.

Non è, infatti, dato rinvenire nel quadro normativo nazionale o regionale di riferimento la presenza di alcun altro elemento discrezionale di necessaria applicazione ai fini della legittima commisurabilità del contributo (l'individuazione dell'ammontare del quale, con ogni evidenza, pertiene a scelta discrezionale dell'Amministrazione, incensurabile se non in presenza di emersioni inficanti *sub specie* della palese illogicità e/o irrazionalità): dovendosi escludere che necessitasse, come dalla parte sostenuto, la previa esigenza di compiuti ed analitici accertamenti, preordinati alla valutazione dell'effettività dell'impatto ambientale.

Se tale circostanza, integrante presupposto legittimante ai fini dell'applicazione del contributo, integra presunzione direttamente accessoria alla tipologia di attività svolta ed alla conseguente rilevanza ambientale della stessa, avrebbe dovuto semmai formare oggetto di puntuale esplicitazione, da parte del soggetto passivo del contributo, la dimostrazione in ordine all'assenza di impatto ambientale, sì da escludere l'operatività della contribuzione, altrimenti *ex lege* prevista in presenza di lavorazioni – industriali, piuttosto che artigianali – normativamente contemplate quali presupposti per l'operatività della contribuzione di che trattasi.

La sufficientemente diversificata commisurazione del contributo, in ragione della diversa attitudine impattante delle attività produttive da esso considerate, consente, quindi, di escludere che le doglianze espresse avverso il deliberato consiliare precedentemente richiamato rivelino persuasivi profili di fondatezza.

3. La constatata indivisibilità delle argomentazioni addotte a sostegno del proposto appello, ne impone la reiezione.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante Corà Domenico & Figli S.p.A., in persona del legale rappresentante, al pagamento, in favore del Comune di Altavilla Vicentina, delle spese del presente grado di giudizio, liquidate nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con Sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 19 gennaio 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Carlo Deodato, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Politi

IL PRESIDENTE

Carlo Deodato

IL SEGRETARIO