

N. 02717/2014REG.PROV.COLL.

N. 02879/2003 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2879 del 2003, proposto da:
Comune di Cambiano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Riccardo Ludogoroff e Guido Francesco Romanelli, con domicilio eletto presso quest'ultimo, in Roma, via Cosseria, 5;

contro

Zincatura di Cambiano s.r.l. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Comba, Mario Contaldi e Marco Coscia, con domicilio eletto presso Mario Contaldi in Roma, via Pierluigi da Palestrina, 63;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Piemonte, Sezione I, n. 748 del 27 marzo 2002, resa tra le parti, concernente contributo ex art. 10 della l. 28 gennaio 1977, n. 10.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Zincatura di Cambiano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 marzo 2014 il Consigliere Doris Durante;

Uditi per le parti gli avvocati Guido Francesco Romanelli e Gianluca Contaldi su delega dell'avv. Mario Contaldi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- il Comune di Cambiano, con provvedimento del 20 settembre 2001, richiedeva alla società Zincatura di Cambiano il pagamento del contributo di cui all'art. 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. **onere ecologico** o indotto, oggi divisato dall'art. 19 t.u. edilizia) - liquidato in lire 79.821.799 (euro 41.224,52) secondo la delibera di consiglio comunale n. 101 del 13 settembre 1977 – in relazione alla concessione edilizia n. 52/99 del 28 ottobre 1999, rilasciata alla società

per la realizzazione di una “nuova costruzione di fabbricato industriale”.

2.- La società Zincatura di Cambiano contestava la richiesta di pagamento, assumendo che: A) nella convenzione urbanistica del 4 marzo 1999, intercorsa tra il Comune di Cambiano, la società ricorrente e la C.O.L. Sra. s.r.l. per l'attuazione del piano esecutivo convenzionato avente ad oggetto la ricollocazione degli insediamenti produttivi delle società nelle sub aree “Dr 3.1” e “Dr 3.2” (sub aree di riordino per attività produttive), erano stati fissati in maniera dettagliata gli oneri dovuti per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e le opere a scomputo, sicché null'altro poteva pretendersi per i suddetti titoli; B) l'ulteriore prestazione sarebbe stata, peraltro, priva di causa, non avendo il Comune realizzato le opere di cui all'art. 10, della legge n. 10/1977; C) la convenzione urbanistica, comunque, avrebbe posto a carico della società alcune opere sicuramente rientranti nella previsione dell'articolo 10, l. n. 10/1977, sicché il relativo **onere** sarebbe già stato soddisfatto.

3.- Il Comune di Cambiano contestava le deduzioni e osservazioni della società e le intimava il pagamento della suddetta somma di lire 79.821.799.

4.- Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, la società Cambiano Zincatura impugnava il suddetto provvedimento di riscossione del contributo ex art. 10, l. n. 10/1977, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

a) insussistenza dell'obbligo, perché non previsto nella convenzione sottoscritta in data 4 marzo 1999, che avrebbe regolato le reciproche obbligazioni e perché il carattere negoziale della convenzione non consentirebbe modificazioni unilaterali;

b) errata applicazione dell'art. 10, della legge n. 10 del 1977, poiché tale **onere** non sarebbe assimilabile a un tributo, ma ad un corrispettivo, sicché non potrebbe essere richiesto in mancanza di esecuzione da parte del Comune delle opere cui il contributo sarebbe finalizzato;

c) violazione della convenzione che avrebbe già previsto e posto a carico della società la realizzazione di alcune opere (un tronco di fognatura mista, un adeguato depuratore chimico – fisico per le acque reflue, collocazione di vasche Imhoff e vasche chiarificatrici per gli scarichi civili, una vasca per la raccolta di acque piovane e due pozzi di salto nel collettore di allacciamento al collettore principale fognante), che rientrerebbero tra quelle elencate nell'articolo 10 della l. n. 10/1977.

La società ricorrente formulava anche domanda di accertamento della inesistenza dell'obbligazione azionata dal Comune.

5.- Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, con sentenza n. 748 del 27 marzo 2002, resa in forma semplificata, accoglieva il ricorso sulla censura dedotta con il primo motivo, ritenendo che:

a) la determinazione del Comune di addivenire ad una convenzione con il privato in materia urbanistica segna il mutamento dei termini del rapporto tra le parti, facendo venir meno la possibilità di emendare le determinazioni amministrative inerenti l'oggetto del rapporto;

b) la convenzione sarebbe stata stipulata anche nell'interesse pubblico e la valutazione degli oneri avrebbe carattere unitario, sì che non sarebbe possibile pretendere di esercitare nuovamente il potere già spiegato (o chiedere l'integrazione della convenzione, applicando analogicamente l'art. 1374 cod. civ.) dopo la definizione del rapporto in termini consensuali.

6.- Il Comune di Cambiano, con ricorso in appello notificato il 26 marzo 2003, ha impugnato la suddetta sentenza di cui ha chiesto la riforma, assumendone l'erroneità per violazione della legge n. 10 del 1977, che all'art. 10, con prescrizione inderogabile, stabilisce l'obbligo del privato che realizza un insediamento industriale di pagare il contributo (c.d. **ecologico**) da essa norma previsto.

7.- Resiste in giudizio la società Zincatura di Cambiano che oppone la correttezza della sentenza impugnata, attesa l'intangibilità della convenzione a suo tempo stipulata con il Comune e la preclusione in forza di tale convenzione di ulteriori pretese per gli stessi titoli e ripropone in maniera irrituale le altre censure dedotte con il ricorso di primo grado e non esaminate in sentenza, ossia, la previsione in convenzione della realizzazione e cessione gratuita al Comune di opere, che in quanto necessarie al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi, soddisferebbero i presupposti del contributo **ecologico**; la omessa realizzazione da parte del Comune di opere in qualche modo collegate al contributo di cui trattasi.

8.- Le parti hanno depositato memorie difensive e di replica, con le quali hanno illustrato le proprie tesi difensive ed alla pubblica udienza del 18 marzo 2014, precisate le conclusioni nei termini di cui agli atti difensivi, il giudizio è stato assunto

in decisione.

9.- L'appello è fondato e deve essere accolto.

Preliminarmente il collegio osserva che:

a) il *thema decidendum* del giudizio di appello, ai sensi dell'art. 101 c.p.a. è circoscritto dalle censure ritualmente sollevate in primo grado nei limiti in cui sono criticamente e specificamente riproposte nei mezzi di gravame, e per le parti resistenti, con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio (art. 101, co. 2, c.p.a.);

b) che tuttavia, trattandosi di giudizio incardinato prima dell'entrata in vigore del nuovo codice della giustizia amministrativa, debbono essere esaminate, ai sensi dell'art. 3, disp. trans. c.p.a., le censure dedotte dalla parte resistente nel giudizio di primo grado, malgrado la riproposizione in maniera irrituale.

10.- Con unico motivo di appello, il Comune di Cambiano assume l'erroneità della sentenza di primo grado per aver frainteso la portata dell'art. 10 della l. n. 10 del 1977, riportando la questione nell'ambito della natura pattizia della convenzione urbanistica, che esaurirebbe la possibilità di modifiche o integrazioni unilaterali.

L'assunto è fondato.

Il percorso logico – motivazionale contenuto in sentenza, incentrato sulla vincolatività della convenzione, che esaurirebbe la potestà dell'amministrazione di apportare modifiche alla determinazione degli oneri dopo la sottoscrizione della convenzione, in forza di un'asserita prevalenza dei principi che presiedono ai rapporti di natura sinallagmatica sui contrapposti principi pubblicistici tra i quali il potere di autotutela e di rideterminazione dei tributi secondo legge, non considera che:

a) nell'ambito del diritto privato l'inserzione automatica di clausole è consentita ed espressamente prevista dagli articoli 1339 e 1374 cod. civ.; invero, l'integrazione di un contratto, sia essa suppletiva, cioè per il caso di mancanza di clausole convenzionali, o cogente, allorché si sostituisce ad ogni difforme dichiarazione di volontà (art. 1339, in forza del quale "*le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge, sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti*"), poiché non tocca il piano della fattispecie, ma quello degli effetti (l'inserzione incide sul rapporto e non già sull'accordo) comporta che il contratto caratterizzato dalla sostituzione di clausole non muta la sua natura negoziale e, attraverso la sostituzione, persegue l'interesse preminente avuto di mira dal legislatore con la determinazione della norma imperativa, assicurando la conservazione del contratto;

b) l'inserzione di clausole, quindi, tutt'altro che in contrasto con la natura pattizia della convenzione, opera d'imperio, è indisponibile, e trova applicazione anche per i contratti stipulati dalla pubblica amministrazione (Cassazione civile, n. 6559/1988); ne consegue che, quand'anche si voglia riportare il complesso rapporto tra amministrazione e privato relativo all'attuazione di un piano urbanistico attuativo nei limitati confini della convenzione ad esso accessiva, la richiesta del pagamento del contributo **ecologico** non previsto in convenzione è legittima, trattandosi di prestazione dovuta da norma di legge inderogabile.

11.- L'impostazione della controversia seguita dal giudice di primo grado non è comunque condivisibile, poiché non considera che il procedimento per il rilascio della concessione edilizia e il procedimento di imposizione degli oneri disciplinati dalla L. 28 gennaio 1977 n. 10, fra i quali rientra anche il cosiddetto "**onere ecologico**" del quale si controverte, hanno natura distinta e autonoma come affermato da univoca giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, n. 426 del 1996; sez. IV, n. 2325/2007; Cons. giust. amm., n. 376 del 2013).

Di conseguenza, non solo la determinazione dell'**onere** contributivo può avvenire successivamente al rilascio della concessione edilizia ma, anche nel caso in cui tale determinazione sia già avvenuta al momento del rilascio della concessione, l'amministrazione può ben effettuare una rideterminazione dell'ammontare del contributo dovuto.

Tale potere di revisione, essendo espressione del generale principio di autotutela dell'amministrazione, non è nemmeno subordinato all'insorgenza di fatti nuovi o comunque alla conoscenza di nuovi elementi che l'amministrazione non era stata posta in condizione di valutare, ma può - al contrario - essere esercitato ogni qualvolta l'amministrazione si renda conto di essere incorsa in errore, per qualsiasi motivo, nella determinazione dell'entità del contributo.

Nella specie, pertanto, legittimamente l'amministrazione ha richiesto il contributo per oneri ecologici, essendosi resa conto, successivamente alla sottoscrizione della convenzione ed al rilascio della concessione edilizia, che essendo relativa ad insediamenti industriali, il rilascio della concessione edilizia imponeva il pagamento del suddetto contributo.

12.- Quanto alla natura vincolante e inderogabile dell'**onere ecologico** di cui alla previsione dell'art. 10 della l. 28

gennaio n. 10, esso risulta dal dato testuale della norma (*“La concessione relativa a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla presentazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e 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”*), sicché nessun dubbio può sussistere sul dovere dell'amministrazione di chiedere il pagamento di detto contributo, alla stregua degli altri contributi afferenti la concessione edilizia, non ostandovi in alcun modo la circostanza che l'eventuale convenzione urbanistica con la quale siano stati disciplinati i rapporti con il privato in materia di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, non abbia previsto questo contributo.

13.- Privo di pregio è poi l'assunto dell'appellata, di aver comunque soddisfatto il presupposto dell'**onere** contributivo di cui all'art. 10 della l. n. 10 del 1977, avendo realizzato le opere previste al paragrafo 11 della convenzione, che sarebbero finalizzate ad attenuare il possibile impatto delle lavorazioni dell'impresa sull'ambiente.

Ai sensi dell'art. 10, primo comma, della L. 28 gennaio 1977 n. 10 e della normativa regionale, l'**onere** contributivo dovuto per il rilascio della concessione edilizia relativa ad opere o impianti non destinati alla residenza, va commisurato oltre che in relazione all'incidenza delle opere di urbanizzazione a quella delle opere *“necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi”* ed a quelle *“necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche”*, opere che nulla hanno a che vedere con la realizzazione di un tronco di fognatura mista, del depuratore chimico – fisico per le acque reflue, vasche Imhoff e vasche chiarificatrici per gli scarichi civili, vasca per la raccolta di acque piovane e impianto di depurazione delle acque, rientrando queste pacificamente nelle opere di urbanizzazioni primarie, alle quali sono tenuti tutti coloro che utilizzano aree a fini edificatori.

L'**onere** c.d. **ecologico** grava, invece, solo sugli insediamenti di tipo industriale per il maggior impatto di tali insediamenti sul territorio ed è, infatti, rapportato alle opere e ai correlati oneri economici gravanti sulla collettività, che siano necessari per eliminare l'impatto ambientale negativo che la realizzazione degli impianti industriali può comportare sul territorio.

Di conseguenza, non vengono in considerazione solo le opere per lo smaltimento dei rifiuti e delle sostanze inquinanti che altrimenti graverebbero sull'amministrazione locale, ma anche tutti quegli interventi che si richiedono per la sistemazione dell'ambiente circostante, le cui caratteristiche possono risultare alterate in vario modo sia dalle opere costituenti specificamente lo stabilimento industriale autorizzato, sia dagli stessi impianti di disinquinamento realizzati.

Riguardo a questi ultimi, poi, è evidente che non possono calcolarsi a scomputo del contributo dovuto quegli impianti alla cui realizzazione il titolare della concessione sia comunque obbligato in ossequio a diverse norme di legge.

14.- Quanto all'assunto che, non avendo il Comune realizzata alcuna delle opere contemplate dall'art. 10, l. n. 10/1977, mancherebbe la causa dell'asserito obbligazione di pagamento dell'**onere ecologico**, è ugualmente pacifico in giurisprudenza che il pagamento degli oneri di urbanizzazione, compreso l'**onere** contributivo di cui trattasi, sono dovuti all'amministrazione comunale perché trovano fonte nella legge (art. 3 della l. n. 10/1977, in base al quale *“La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione”* e non già in base ad un rapporto sinallagmatico.

Il contributo per il rilascio della concessione edilizia imposto dalla l. 28 gennaio 1977, n. 10 ha, infatti, carattere generale, in quanto prescinde dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione né delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla concessione assentita (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 462 del 1997 cit.).

Quindi l'assunto è del tutto privo di pregio, atteso che l'**onere** c.d. **ecologico** che qui viene in questione riguarda la partecipazione del privato agli interventi tesi a mitigare il complessivo impatto ambientale delle opere autorizzate e va commisurato agli effetti inquinanti che, seppur mantenuti nei limiti consentiti dalla legge, devono per quanto possibile essere contrastati con adeguati interventi il cui costo economico graverebbe, altrimenti, per intero sulla collettività.

In conclusione, per le ragioni esposte, l'appello del Comune di Cambiano deve essere accolto.

Sussistono eccezionali ragioni – attesa la vetustà della causa - per disporre la compensazione delle spese di ambedue i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente FF

Fulvio Rocco, Consigliere

Doris Durante, Consigliere, Estensore

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il **27/05/2014**

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)