



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA  
(Sezione II)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 5772/1997, proposto dal sig. Francesco Silvestri rappresentato e difeso dagli avv. Bruno Santamaria e Donato Lucini e con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Monza, via Italia 50

contro

il Comune di Livigno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Luca E. Pedrana e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Milano, via Manara 5

per l'annullamento

della concessione edilizia prot. n. 4037 del 27 agosto 1997, notificata al ricorrente in data 28 agosto 1997, nella parte in cui sono stati quantificati in £. 152.672.324 (€78.848,68) gli oneri di urbanizzazione per la realizzazione di un *garage* interrato da destinare a ricovero degli autobus adibiti al servizio di trasporto pubblico urbano, e di tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi

nonché per l'accertamento

dell'effettiva sussistenza ed ammontare del citato obbligo contributivo

e per la condanna

dell'Amministrazione comunale alla restituzione delle somme nel frattempo indebitamente percepite

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Livigno;

VISTE le memorie ed i documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 23 novembre 2006, il Referendario Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI, altresì, i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il sig. Francesco Silvestri, titolare della concessione amministrativa per l'espletamento del servizio di trasporto pubblico urbano nell'ambito del Comune di Livigno, espone di avere presentato il 15 marzo 1995 al Comune istanza di concessione edilizia per la realizzazione di un *garage* interrato da destinare a ricovero degli autobus adibiti al predetto trasporto, al fine di evitare gli effetti dannosi derivanti dalle condizioni climatiche della zona.

Sull'area destinata alla realizzazione del *garage*, individuata ai mappali nn. 478, 162, 639 e 696 del foglio 20, veniva costituito dalla SI.RO. S.r.l., proprietaria di tale area, un diritto di superficie a favore dell'esponente.

Il Comune di Livigno (già espressosi in materia con deliberazioni del Consiglio Comunale nn.76 del 4 ottobre 1991 e 64 del 24 settembre 1993), con deliberazione consiliare n. 66 del 4 maggio 1995 si esprimeva favorevolmente sul progetto in argomento, dichiarando l'opera di rilevanza economica e sociale, nonché di pubblica utilità, e dando mandato al Sindaco di richiedere alla Regione lo stralcio delle aree interessate dagli ambiti assoggettati a vincolo paesistico-ambientale e la deroga alle previsioni dello strumento urbanistico.

Con nota del 12 maggio 1995 il Comune subordinava il rilascio della concessione edilizia alla sottoscrizione di specifico atto notarile di vincolo unilaterale, finalizzato a preordinare il manufatto edilizio al perseguimento dell'interesse pubblico.

Tale atto unilaterale, sottoscritto dal sig. Francesco Silvestri il 24 aprile 1997, ha tra l'altro previsto, per l'odierno ricorrente ed i suoi aventi causa, l'impegno di destinare il costruendo *garage* al ricovero per gli autobus del servizio urbano di trasporto per almeno venti anni, indipendentemente dalla titolarità della concessione del citato servizio di trasporto, nonché, qualora la concessione di detto servizio fosse stata, nel futuro, affidata ad altri, l'impegno di garantire al nuovo concessionario la possibilità di utilizzare il *garage* fino alla scadenza del succitato termine di venti anni tramite contratto di locazione.

L'atto *de quo* ha pure previsto l'impegno del sig. Silvestri e dei suoi aventi causa, in caso di mancato accordo tra le parti in ordine al canone di locazione, a rimettere la determinazione di quest'ultimo ad un collegio arbitrale.

Gli impegni ora citati sono poi stati espressamente ribaditi negli atti notarili con cui, come si è già visto, è stato costituito dalla SI.RO. S.r.l. il diritto di superficie in favore del ricorrente sull'area interessata.

Il Comune di Livigno, con atto prot. n. 4037 del 27 agosto 1997, ha rilasciato la concessione edilizia per la costruzione del *garage* in parola, quantificando, però, la somma dovuta per gli oneri di urbanizzazione in complessive £. 152.672.324 (€78.848,68), sebbene l'opera fosse stata dichiarata di rilevanza economica e sociale e di pubblica utilità, sicchè, ad avviso del sig. Silvestri, la concessione avrebbe dovuto essere gratuita.

Avverso la suddetta concessione edilizia è quindi insorto l'odierno ricorrente, impugnandola con il ricorso in epigrafe e chiedendone l'annullamento nella parte in cui prevede a carico del medesimo ricorrente il pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Il sig. Silvestri ha chiesto, anche, la condanna del Comune a restituirgli le somme percepite indebitamente, previo accertamento dell'esenzione dell'opera assentita dal pagamento dei contributi concessori *ex art. 9, primo comma, lett. f)* della l. n. 10/1977.

In subordine, ha chiesto la riduzione dell'importo dovuto in rapporto al vincolo ventennale di indisponibilità del *garage*, in quanto preordinato all'esclusivo perseguimento di interessi pubblici, con condanna dell'Amministrazione alla restituzione delle somme incamerate che eccedessero tale importo.

A supporto del gravame ha articolato un unico motivo di ricorso, deducendo le censure di violazione e falsa applicazione dell'art. 9, primo comma, lett. *f)* della l. n. 10/1977, eccesso di potere per contraddittorietà, nonché illogicità ed ingiustizia manifeste, errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, carenza di istruttoria e di motivazione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Livigno, eccependo l'infondatezza del gravame e concludendo per la reiezione di tutte le domande in esso formulate.

Con successive memorie le parti hanno ulteriormente illustrato le loro posizioni, insistendo per l'accoglimento delle rispettive tesi.

In particolare, il ricorrente sig. Silvestri ha evidenziato, da un lato, come l'Amministrazione comunale, in occasione della nuova assegnazione, attraverso gara, del servizio di trasporto

urbano, abbia prescritto al nuovo concessionario (rimasto, peraltro, lo stesso sig. Silvestri) l'utilizzo, per il ricovero degli autobus, del manufatto di cui si discute, così riaffermando il vincolo di detta opera all'uso pubblico. Dall'altro, ha osservato come, in base alla normativa sopravvenuta (art. 69, comma 1, della l.r. n. 12/2005), la realizzazione di autorimesse è del tutto esentata dall'obbligo di contribuzione.

All'udienza del 23 novembre 2006 la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

Il ricorrente impugna la concessione edilizia prot. n. 4037 del 27 agosto 1997, rilasciatagli dal Comune di Livigno per la costruzione di un *garage* da adibire a ricovero per gli autobus del servizio di trasporto urbano, nella parte in cui quantifica in £. 152.672.324(€78.848,68) gli importi dovuti a titolo di oneri di urbanizzazione, chiedendo l'annullamento *in parte qua* di detta concessione e la restituzione di quanto indebitamente pagato, nonché, in subordine, la riduzione proporzionale del contributo dovuto (anche in tal caso, con restituzione degli importi indebitamente corrisposti).

Con un unico motivo di ricorso, deduce i vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 9, primo comma, lett. *f*), della l. n. 10/1977, eccesso di potere per contraddittorietà, nonché illogicità ed ingiustizia manifeste, errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto e carenza di istruttoria e di motivazione

Nello specifico, afferma che la concessione edilizia in parola avrebbe dovuto essere gratuita, in quanto l'opera rientra in ambedue le ipotesi di cui all'art. 9, primo comma, lett. *f*), della l. n. 10/1977.

Tale disposizione prevede, infatti, che la concessione edilizia sia gratuita:

- nel caso di impianti, attrezzature, opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli Enti istituzionalmente competenti;
- nel caso di opere di urbanizzazione eseguite anche da privati in attuazione degli strumenti urbanistici.

Secondo il ricorrente, il *garage* in esame rientra senz'altro nella prima ipotesi ora elencata, perchè si tratta di un'opera che il Consiglio Comunale di Livigno ha formalmente dichiarato in più occasioni essere di rilevanza economica e sociale, nonché di pubblica utilità. Una tale dichiarazione sarebbe, del resto, pienamente giustificata dal fatto che l'opera è destinata a soddisfare preminenti interessi pubblicistici, come conferma l'atto unilaterale di impegno recante il vincolo almeno ventennale del *garage* alla destinazione a ricovero degli autobus adibiti al trasporto urbano, vincolo che resta a carico del ricorrente anche qualora egli cessi di essere il concessionario del servizio di trasporto.

Né va trascurato che per "*Enti istituzionalmente competenti*", ai sensi della disposizione ora in esame, la giurisprudenza ha sempre inteso non solo i soggetti pubblici, ma pure i privati che agiscano per conto ed in sostituzione dell'Ente pubblico.

Se ne ricaverebbe, quindi, nel caso di specie la doverosità dell'esenzione contributiva.

Ad identica conclusione si deve, peraltro, arrivare, ad avviso del ricorrente, anche laddove si consideri la seconda ipotesi prevista dall'art. 9, primo comma, lett. *f*), cit., perchè l'opera di cui si controverte può ben qualificarsi come opera di urbanizzazione realizzata dal privato e connessa al sistema di viabilità e di trasporto pubblico. Né potrebbe sul punto obiettarsi che la destinazione di interesse pubblico è temporalmente limitata a venti anni, giacchè si tratta di un vincolo che compromette gravemente la libera facoltà di utilizzo del bene da parte del proprietario e che non consente di equiparare la fattispecie *de qua* a quella della concessione edilizia rilasciata nell'esclusivo interesse del privato.

Così riassunte le doglianze contenute nel gravame, osserva il Collegio come le stesse non possano trovare accoglimento.

In linea generale, si deve premettere che le ipotesi di gratuità della concessione, comprese quelle di cui all'art. 9, primo comma, lett. *f*), della l. n. 10/1977, in base all'art. 14 delle cd. preleggi sono da qualificare come di stretta interpretazione, derogando alla regola generale che assoggetta al contributo concessorio tutte le opere che comportino la trasformazione del territorio, in relazione agli oneri che la collettività è chiamata a sopportare in dipendenza da esse (T.A.R. Milano, Sez. II, 5 giugno 1995, n. 800).

La prima ipotesi di esenzione invocata dal ricorrente ai sensi dell'art. 9 cit. esige la presenza congiunta di ambedue i requisiti richiesti, e pertanto che l'opera sia pubblica o di interesse generale e che sia realizzata da un Ente istituzionalmente competente: non si può, quindi, far discendere un requisito (in specie, la qualità di Ente istituzionalmente competente) dall'altro (la rispondenza all'interesse generale).

In relazione all'ascrivibilità del manufatto alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale, si è precisato che le opere per cui può ipotizzarsi lo sgravio dagli oneri concessori devono avere carattere direttamente satisfattivo dell'interesse della collettività, di per sé, in quanto destinate ad uso pubblico o collettivo, o in quanto strumentali rispetto ad opere di tal genere, o comunque perché immediatamente collegate con le funzioni di pubblico servizio espletate dall'Ente (C.d.S., Sez. V, 8 giugno 1998, n. 777).

Ora, nel caso di specie la sussistenza del requisito della rispondenza dell'opera all'interesse generale pare dubbia, anche se è lo stesso Comune a ricordare che il ricovero degli autobus nel manufatto consentirà di diminuire le spese per l'ammortamento dei suddetti autobus, in quanto questi ultimi si deterioreranno in un più lungo lasso di tempo, e di diminuire, altresì, i costi di manodopera e carburante, venendosi gli autobus a trovarsi già prossimi ai punti di partenza delle linee di trasporto urbano.

I dubbi dipendono dal fatto che quello ora descritto è un beneficio temporalmente limitato, che verrà comunque meno alla scadenza del termine ventennale del vincolo di destinazione pubblicistica del bene, previsto a carico del ricorrente e dei suoi aventi causa. Pertanto, una volta scaduto tale vincolo, il *garage* resterà liberamente fruibile dai privati.

In ogni caso, anche a voler considerare presente il requisito ora esaminato, non può invece in alcun modo ritenersi sussistente l'altro requisito prescritto, cioè quello della realizzazione dell'opera da parte di un Ente istituzionalmente competente.

Secondo la giurisprudenza, con tale nozione il Legislatore ha indicato non soltanto i soggetti pubblici ai quali la realizzazione dell'opera sia demandata in via istituzionale, bensì anche i soggetti privati che agiscano per conto dell'Ente pubblico, come nel caso della concessione di opere pubbliche o in analoghe figure organizzatorie (cfr., *ex pluribus*, C.d.S., Sez. IV, 12 luglio 2005, n. 3744).

Anche il concessionario di pubblico servizio, qual risulta essere il ricorrente (concessionario tuttora del servizio di trasporto urbano), è stato talvolta equiparato all'Amministrazione ai fini della esenzione di cui all'art. 9, lett. *f*), cit., attesa la prevalenza che la legge tende ad attribuire alla nozione oggettiva del pubblico servizio (T.A.R. Piemonte, Sez. I, 13 febbraio 2002, n. 316; cfr., altresì, C.d.S., Sez. V, 19 maggio 1998, n. 617).

E tuttavia, ad avviso del Collegio, considerata la necessità di accedere ad un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame, atteso il suo carattere derogatorio poc'anzi ricordato, perché il privato possa essere iscritto nella nozione di "*Ente istituzionalmente competente*" si deve trattare di un privato che agisca per conto di un Ente pubblico, al quale Ente l'opera resti in definitiva riferibile (T.A.R. Lombardia, n. 800/1995 cit., secondo cui ciò è quanto si

verifica nella concessione di opera pubblica, o in caso di partecipazione dell'Ente pubblico a società costituita appositamente, a norma della legge istitutiva, per l'adempimento dei suoi compiti costituzionali).

Nel caso di specie, al contrario, l'opera non solo non è in alcun modo riferibile al Comune di Livigno, che si è limitato ad attivare per essa la procedura derogatoria fissata dalla legge, ma, all'opposto, una volta scaduto il vincolo di destinazione pubblicistica, sarà in tutto e per tutto un'opera del privato, di cui quest'ultimo potrà liberamente disporre.

Per di più, il vincolo potrebbe venir meno anche prima della sua scadenza, qualora, in sede di rinnovo della concessione del servizio di trasporto urbano, questo venga assegnato ad un nuovo concessionario, che preferisca non utilizzare la struttura. In tale evenienza, quindi, la struttura stessa rimarrebbe per tutta la durata della nuova concessione nella disponibilità del ricorrente, che ne potrebbe così ricavare un'utilità diretta.

In proposito l'interessato ha ribattuto rilevando come, in occasione della gara per il rinnovo della concessione del servizio di trasporto, l'Amministrazione abbia imposto, per il ricovero degli autobus, l'utilizzo del *garage* di cui si discute. Nondimeno, se il nuovo concessionario fosse stato diverso dal ricorrente, avrebbe dovuto stipulare con quest'ultimo un contratto di locazione per poter utilizzare il suddetto *garage*. Anche sotto questo profilo vi sarebbe stata, perciò, un'utilità economica immediata della struttura a beneficio del ricorrente, in forma di canone di locazione (del tutto irrilevante, sul punto, è che poi in concreto il concessionario del servizio di trasporto sia rimasto l'odierno ricorrente).

Alla luce di quanto detto, quindi, non può che concordarsi con la difesa comunale, laddove evidenzia come l'opera *de qua*, per la gran parte della sua vita produttiva, andrà a vantaggio del privato e come la sua utilità pubblica sia, tutto sommato, residuale.

Sul punto, va aggiunto che fine dell'esenzione non è quello di esonerare l'imprenditore dai costi dell'impresa, ma di evitare la contribuzione quando questa sarebbe contraddittoria. Ed infatti, i contributi di urbanizzazione si giustificano per gli oneri che la collettività sopporta a vantaggio del soggetto che costruisce, sicché non avrebbero senso per le opere costruite a carico della collettività stessa (T.A.R. Lombardia, n. 800/1995, cit.).

Se ne deduce, in definitiva, che, nella vicenda in esame, non si può parlare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 9, lett. *f*), della l. n. 10/1977 (cioè ai fini della gratuità della concessione edilizia), di opera realizzata da un Ente istituzionalmente competente, non trattandosi di un manufatto realizzato dal privato per conto dell'Ente pubblico (il Comune di Livigno) cui il manufatto stesso resti in definitiva riferibile.

Allo stesso modo, deve inoltre escludersi che il *garage* in discorso possa esser fatto rientrare nella seconda ipotesi di esenzione dal contributo prevista dall'art. 9, primo comma, lett. *f*), cit., avente ad oggetto le opere di urbanizzazione eseguite anche da privati in attuazione di strumenti urbanistici.

A tale conclusione si arriva, in disparte la questione della riconducibilità o meno del *garage*, nel caso di specie, alla categoria degli *standard* urbanistici, per la decisiva ragione che qui non ci si trova di fronte ad un'opera realizzata in attuazione di strumenti urbanistici, mentre sulla base della disposizione in esame l'esenzione contributiva può essere riconosciuta solo all'opera di urbanizzazione che sia indicata come tale dai suddetti strumenti (C.d.S., Sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69).

Da ultimo, non si può attribuire alcuna rilevanza, ai fini della gratuità della concessione, al sopravvenire della disciplina di cui all'art. 69, comma 1, della l.r. n. 12/2005, sia in base al principio "*tempus regit actum*", che governa gli atti amministrativi, sia perché siffatta norma si riferisce specificamente ai parcheggi realizzati in eccedenza rispetto alla quota minima

prevista dalla legge, sia, infine, per la già ricordata necessità di interpretare restrittivamente la deroga di cui all'art. 9, primo comma, lett. *f*), della l. n. 10/1977.

In definitiva, il ricorso è infondato.

Attesa l'insussistenza, nella vicenda in esame, dei presupposti per l'applicazione dell'art. 9, lett. *f*), cit., risulta infondata altresì la domanda di riduzione proporzionale degli oneri.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Seconda Sezione, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, che liquida forfettariamente in complessivi €3.000,00 (tremila/00), più I.V.A. e C.P.A..

Demanda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente autorità amministrativa.

Così deciso in Milano, il 23 novembre 2006, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione II, in camera di consiglio, con l'intervento dei signori:

MARIO AROSIO	Presidente
ALESSIO LIBERATI	Referendario
PIETRO DE BERARDINIS	Ref., estensore