



N.4014/2005

Reg. Dec.

N. 10983 Reg. Ric.

Anno 2004

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 Quarta)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul **ricorso in appello n. 10983 del 2004**, proposto da
C.I.L.P. - COMPAGNIA IMPRESA LAVATORI PORTUALI
società responsabilità limitata unipersonale, in persona del
legale rappresentante e Il Faldo - società cessionaria del
relativo ramo d'azienda, in persona del suo rappresentante
legale, rappresentate e difese dagli avv. ti Rino Gracili e Piera
Tonelli ed elettivamente domiciliate presso lo studio dell'avv.
M. Sanino in Roma, viale Parioli n. 180.

c o n t r o

COMUNE DI COLLESALVETTI, in persona del Sindaco
pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro
Cecchi ed elettivamente domiciliato presso lo studio Grez in
Roma, Lungotevere Flaminio n. 46,

PER L'ANNULLAMENTO

della sentenza del TAR Toscana (Sezione III) 14
settembre 2004 n. 3782.

del

Visto il ricorso con i relativi allegati.

TRG

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Collesalvetti.

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese.

Visti gli atti tutti della causa.

Alla pubblica udienza del 22 marzo 2005, relatore il Consigliere Costantino Salvatore, uditi l'avv. Gracili per le società appellanti e l'avv. Cecchi per il Comune di Collesalvetti.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

La C.I.L.P. – Compagnia Impresa Lavatori Portuali, società responsabilità limitata unipersonale, con ricorso al TAR Toscana, impugnava: la nota del 9 settembre 2003 a firma del Responsabile del Servizio Edilizia Privata del Comune di Collesalvetti, recante la determinazione specifica del calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, relativa alla realizzazione dell'Autoporto il Faldo; ogni atto ad essa presupposto, connesso e/o conseguente tra cui in particolare: a) la convenzione del 25 agosto 2003 e la concessione edilizia n. 18 del 2 settembre 2003, entrambe in parte qua relativamente alla determinazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; b) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 200 del 30 novembre 2000, nella parte in cui stabilisce "di diversificare l'applicazione degli oneri concessori nella realizzazione di superfici da destinare ad

esposizione e deposito di merci all'interno di fabbricati, da quella relativa all'utilizzo di area all'aperto con esecuzione di lavori cui consegua trasformazione permanente del suolo inedificato prevedendo per questa un'applicazione nella misura del 30% di quella intera, e prevedendo invece un'applicazione nella misura del 15% per l'occupazione di suolo in assenza di trasformazione permanente del suolo stesso".

La società chiedeva, altresì, l'accertamento del suo diritto a vedersi scomputati gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria relativi alla realizzazione del piazzale e, comunque, quelli afferenti l'urbanizzazione, primaria e secondaria, determinati al momento della sottoscrizione della convenzione e del rilascio della concessione edilizia, con conseguente condanna dell'Amministrazione Comunale alla restituzione alla ricorrente delle somme dalla stessa indebitamente percepite a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria relativi al predetto intervento di realizzazione dell'Autoporto il Faldo.

La società, premesso di essere proprietaria di un'area individuata nel P.R.G. come zona produttiva D, sottozona D1 industriale comprensoriale, ricadente in un comparto destinato all'Autoporto il Faldo dove "è ammesso lo stoccaggio di auto quale destinazione d'uso funzionale connessa alla piattaforma logistico costiera" per potenziare il porto di Livorno, esponeva: che il 21 marzo 2002 era stato siglato un

accordo tra la Regione Toscana, la Provincia di Livorno, il Comune di Livorno e il Comune di Collesalveti, cui aveva fatto seguito l'adozione di una variante, per l'individuazione dell'area, approvata con delibera consiliare del Comune di Collesalveti n. 48/2002; che, ai sensi dell'art. 31 delle N.T.A., l'intervento per realizzare l'Autoporto si attua a mezzo di concessione edilizia convenzionata; che il progetto presentato prevede la realizzazione di un ampio piazzale di parcheggio e stoccaggio di auto nonché di alcuni fabbricati-officine per le auto, uffici e servizi; che, a causa del rischio idraulico, sono state previste ingenti e costose opere di regimazione idraulica nel sottosuolo per mettere in sicurezza l'area e consentire la realizzazione delle previsioni urbanistiche; che essa si è impegnata a realizzare tutte le opere di urbanizzazione primaria (viabilità e svincolo di accesso, parcheggi privati di uso pubblico, aree a verde, impianto d'illuminazione, fognature, rete idrica, depuratore) nonché le opere di regimazione idraulica; che nella convenzione 25 agosto 2003 è indicato l'importo degli oneri concessori nella misura di 2.181.242,43 euro e lo scomputo di soli 159.542,50 euro (importo palesemente illogico perchè l'importo delle opere di urbanizzazione realizzate e da realizzare è ben superiore alla somma oggetto dello scomputo); che al solo scopo di ritirare la concessione edilizia la ricorrente è stata costretta al pagamento della prima delle quattro rate di quanto richiesto per un importo di 505.424,98 euro, senza che ciò costituisca

acquiescenza alla determinazione effettuata dal Comune; che immediatamente ha chiesto spiegazioni al Comune sull'ammontare degli oneri e ha ricevuto il calcolo del conteggio per i fabbricati e, in parte, per il piazzale.

Ciò precisato, deduceva i seguenti motivi:

1). Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni, dell'art. 26, comma 11, della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52.

Il diniego di scomputo dei costi sostenuti e da sostenere, per le opere di urbanizzazione primaria realizzate direttamente, dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria richiesti, sarebbe illegittimo.

Difatti, il Comune deve procedere allo scomputo senza distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria, perché se il privato partecipa all'urbanizzazione del territorio con la realizzazione diretta di opere, non può poi essere tenuto a corrispondere anche il valore monetario delle opere realizzate. Nel caso di specie, a fronte di un importo di 13.323.109,00 euro a carico della ricorrente, il Comune opera uno scomputo di soli 159.542,5 euro, mentre avrebbe dovuto tenere conto anche delle spese per le opere idrauliche, che, sebbene non presenti nell'elenco (che non è tassativo) dell'art. 16 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, sono comunque opere di urbanizzazione primaria o secondaria in quanto poste a servizio di una comunità indeterminata di persone.

2). Violazione dell'art. 19 della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, eccesso di potere per illogicità e irrazionalità, illegittimità derivata per l'illegittimità della delibera 30 novembre 2000, n. 200.

E' stato assoggettato al pagamento degli oneri concessori, per l'ammontare di 2.007.975,50 euro, anche il piazzale adibito a deposito merci indipendentemente dall'aumento del carico urbanistico, che si ha solo in caso di aumento di superfici utili degli edifici, di mutamento di destinazione d'uso e di aumento del numero delle unità immobiliari, tutte ipotesi non ricorrenti nella fattispecie.

3). Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto e insufficiente istruttoria.

Non si è tenuto conto che le opere realizzate dalla società sono di interesse pubblico e idonee a soddisfare i bisogni della collettività secondo le stesse previsioni urbanistiche che si intendono ora attuare.

Il Comune intimato resisteva al ricorso deducendone l'infondatezza.

Il ricorso era respinto con la sentenza in epigrafe specificata, contro la quale la società ha proposto il presente appello, chiedendone l'integrale riforma.

Il Comune di Collesalvetti si è costituito per resistere anche in questo grado di giudizio.

Le parti hanno ulteriormente e diffusamente illustrato le rispettive tesi difensive con apposite memorie.

L'appello è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 22 marzo 2005.

DIRITTO

1. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni di improcedibilità dell'appello per intervenuta acquiescenza alla sentenza di primo grado, dovendo l'impugnazione essere respinta nel merito.

2. Per una migliore comprensione della controversia, conviene ricordare, alla stregua della documentazione acquisita agli atti e alle deduzioni delle parti, che l'opera in questione, e per la cui realizzazione la società ha ottenuto la concessione edilizia, è un Autoparco (denominato Autoporto Faldo) per lo stoccaggio di circa 28.000 autovetture, che coinvolge, quanto a dimensioni, 65 ettari ed è costituita da un piazzale per lo stoccaggio delle autovetture e da alcuni edifici, con rilevante impatto sia per l'impegno del suolo che per le ripercussioni sulla rete viaria e con creazione, una volta realizzato, di 100 nuovi posti di lavoro, il che ha determinato la sua ammissione a finanziamento nel Patto Territoriale di Livorno e dell'area livornese, approvato definitivamente e finanziato con i decreti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica n. 983 e 996 del 29 gennaio 1999.

Va precisato, al riguardo, che un'opera simile in località Faldo era stata prevista dal Comune di Collesalveti con il P.R.G. adottato con deliberazione consiliare 2 dicembre 1994, n. 270, ma che tale previsione era stata stralciata dalla Regione Toscana che, per una serie di ragioni, tra le quali la classe di pericolosità idraulica 4, era giunta alla conclusione che la complessità degli aspetti connessi all'eventuale utilizzazione dell'area imponeva la previa verifica del grado di reale fattibilità, compatibilità e sostenibilità dell'intervento, tenendo conto della compresenza dell'area dell'Interporto di Guasticce, dotata di finalità, spazi e strutture coerenti con le esigenze di stoccaggio.

La successiva presentazione di un progetto di Autoparco (poi ammesso a finanziamento del Patto Territoriale) da parte della S.I.A. – Servizi Intermodali Automobilistici, dava luogo ad una complessa attività (comportante studi idraulici, di impatto ambientale, di compatibilità logistica) da parte delle amministrazioni interessate, finalizzate a verificare la possibilità di superare i rilievi mossi dalla Regione, in esito alla quale la fattibilità dell'intervento era condizionata alla esecuzione di rilevanti opere, fra cui la bonifica idraulica di tutta l'area, al fine di consentirne il passaggio dalla classe di pericolosità idraulica 4 – in edificabile in base alla normativa di settore, alla classe di pericolosità idraulica 3.

Seguiva la variante allo strumento urbanistico generale del Comune di Collesalveti, adottata con deliberazione

consiliare 29 febbraio 2002 n. 62 ed approvata con deliberazione consiliare 28 marzo 2002, n. 48 e la convenzione 25 agosto 2003, nella quale sono stati dettagliatamente specificati gli obblighi a carico del soggetto attuatore, vale a dire la C.I.L.P. – Compagnia Impresa Lavoratori Portuali S.r.l. Unipersonale (ex S.I.A. s.r.l.).

Tale variante, frutto di un accordo di pianificazione tra la Regione Toscana e taluni enti locali (Provincia di Livorno e comuni di Livorno e di Collesalveti) per la qualificazione di una determinata zona e la realizzazione di una piattaforma per lo stoccaggio delle auto provenienti dal porto di Livorno, all'art. 31 delle N.T.A. contiene una particolare disciplina per l'autoparco in questione (previsione D1 F), indicando analiticamente le opere poste a carico del privato necessarie per superare le problematiche a suo tempo rilevate dalla Regione Toscana al momento dello stralcio della previsione contenuta nel P.R.G. del 1994.

A sua volta, la convenzione stabilisce all'art. 3 gli impegni e gli obblighi del concessionaria, prevedendo l'obbligo a carico della società ricorrente, quale "soggetto utilizzatore e realizzatore" dell'intervento, di realizzare una serie di opere (finalizzate alla costruzione e gestione dell'Autoporto), tra le quali lo svincolo di accesso all'area sulla S.S. 206, l'adeguamento dello svincolo di Vicarello sulla S.S. Firenze-Pisa-Livorno, le opere di bonifica idraulica e geologica,

secondo l'autorizzazione rilasciata dall'Autorità di bacino dell'Arno il 20.12.2002, ed altre opere.

L'art. 5 della convenzione si occupa delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, stabilendo che:

- la società "si impegna e si obbliga a realizzare le opere di urbanizzazione primaria, oltre a quelle di allacciamento ai pubblici servizi secondo le normative igienico-sanitarie vigenti, così come individuate nell'elaborato grafico allegato alla presente convenzione";

- "le opere di urbanizzazione realizzate all'interno dell'area dell'Autoporto rimangono in carico al soggetto utilizzatore e realizzatore che ha l'obbligo di assicurarne la funzionalità e la manutenzione", mentre "le opere di urbanizzazione relative alla viabilità di accesso...e il primo lotto...dello svincolo di Vicarello e le altre poste all'esterno dell'area il Faldo richiamate nelle premesse saranno cedute gratuitamente all'ente concedente una volta realizzate e collaudate".

- "gli standard a parcheggio di cui al d.m. n. 1444/68 e 122/89 inseriti nell'Autoporto o a questo connessi sono classificati come parcheggi privati a uso pubblico e sono gestiti dal concessionario" e "l'importo relativo alla realizzazione degli standard è di complessivi Euro 159.542,50 (pari a 3.250 mq. per Euro 49,09/mq.), dedotti dal computo metrico estimativo... che... saranno scomputati dagli oneri di urbanizzazione..." (l'ammontare di 159.542,5 euro quale solo

“oggetto di scomputo dagli oneri di urbanizzazione” è riportato nella concessione edilizia);

- “tutte le opere comprese nell’area sono subordinate al rilascio di concessione edilizia...soggetta al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria pari a Euro 1.183.140,01 e urbanizzazione secondaria pari a Euro 998.102,42 per complessivi Euro 2.181.242,43”.

L’art. 6 della convenzione, prevede, infine, che la società “a garanzia della perfetta osservanza degli obblighi oggetto della ...convenzione e delle norme tecniche per l’esecuzione delle opere di urbanizzazione... costituisce apposita fideiussione per l’importo di Euro 4.362.484,00”, somma, come comunemente avviene, è esattamente il doppio di quanto dovuto per oneri concessori quantificati nel precedente art. 5.

3. Il primo motivo di ricorso, riproposto con il primo motivo d’appello, concerne il mancato riconoscimento, da parte del Comune, di una maggiore quantità di opere di urbanizzazione, realizzate o realizzande direttamente dalla società titolare della concessione edilizia, da calcolare ai fini di un maggiore scomputo dagli oneri dovuti ai sensi dell’art. 16 del t.u. sull’edilizia, approvato con d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

In particolare si sostiene che anche le opere idrauliche, in quanto poste a servizio della collettività, devono essere considerate opere di urbanizzazione e quindi scomutate dagli oneri, come pure tutte le opere inerenti il piazzale. Si conclude

quindi circa l'esistenza di un vero e proprio diritto ad ottenere lo scomputo di quanto realizzato direttamente.

Il motivo è stato respinto dal TAR per tre ordini di ragioni che possono sinteticamente riassunte come segue:

a). la convenzione, liberamente sottoscritta dalle parti e contenente l'obbligo a carico della società di realizzare le opere in essa specificamente indicate, integra un accordo consensualmente pattuito che non può essere modificato unilateralmente;

b). la mancanza nella convenzione di una clausola espressa che escluda lo scomputo è irrilevante, atteso che lo scomputo non costituisce un diritto del privato costruttore ma deve essere espressamente accettato dall'amministrazione;

c). le opere realizzate non costituirebbero vere e proprie opere di urbanizzazione vuoi perché la loro realizzazione è prevista direttamente dallo strumento urbanistico, vuoi perché dette opere non diverrebbero di proprietà dell'amministrazione comunale, vuoi perché comunque esse avvantaggerebbero esclusivamente la società realizzatrice dell'intervento e non la collettività.

3.1. Le argomentazioni poste a base della sentenza impugnata sono oggetto di specifici rilievi critici da parte della società, la quale esclude, in primo luogo, che nella specie si sia in presenza di un accordo derivante da libera contrattazione tra le parti, dove ognuna di esse abbia la possibilità di far valere liberamente il proprio punto di vista.

3.1.a. Con riferimento al punto sub. A), la società assume che nella cd. concessione convenzionata (cosa diversa dalla convenzione relativa a piano di recupero o a piano di lottizzazione), la convenzione rappresenta un atto autoritativo predisposto dal comune ed al quale il privato deve obbligatoriamente sottostare. In tale caso - a differenza di quel che avviene nel piano di lottizzazione in cui il privato propone all'amministrazione l'assetto di un comparto per il quale il PRG prevede la necessità di predisporre apposito piano, proponendo e concordando con l'amministrazione le modalità di edificazione sul territorio e le opere di urbanizzazione da realizzare - la concessione convenzionata costituisce un titolo abilitativo cd. diretto nel senso che l'edificazione avviene secondo le modalità già determinate dal PRG e la convenzione non può contenere proposte concrete da parte del privato, ma solo i tempi e le garanzie per la realizzazione delle opere già definite dal PRG che vengono realizzate a scomputo del pagamento degli oneri.

Questo particolare tipo di convenzione, dunque, costituisce un atto unilaterale a contenuto vincolato e predeterminato che viene condiviso dal privato solo per quanto attiene ai tempi e alle modalità di realizzazione delle opere, che vengono necessariamente realizzate a scomputo del pagamento degli oneri.

In tale quadro, appare evidente come la sottoscrizione della convenzione non possa considerarsi frutto di una libera

determinazione negoziale, con conseguente acquiescenza al suo contenuto, essendo, al contrario evidente, che la sottoscrizione è stata determinata dalla preoccupazione di non procrastinare ulteriormente il rilascio del titolo abilitativo e di scongiurare che tale ritardo potesse comportare l'esclusione del progetto dell'autoparco dal Patto Territoriale.

3.1.b. Con riguardo all'argomento sub. B), il primo giudice, dopo avere ricordato che lo scomputo degli oneri di urbanizzazione e la sua misura sono stati oggetto di una determinazione consensuale che non può essere modificata unilateralmente, ha osservato che l'art. 16, comma 2, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 consente al privato di eseguire direttamente le opere di urbanizzazione in alternativa al pagamento dei connessi oneri (con possibilità quindi di ottenerne poi lo scomputo da quanto deve pagare a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria), ma alla condizione che la proposta del privato sia accettata dal Comune, che ne fissa le modalità e le garanzie e le opere sono poi acquisite al patrimonio indisponibile del comune.

A tale esito il TAR è pervenuto, rilevando che: la concessione edilizia è normalmente onerosa; gli oneri di urbanizzazione (che unitamente al costo di costruzione sono gli elementi della onerosità) sono stati previsti dal legislatore a carico del costruttore, quale prestazione patrimoniale, a titolo di partecipazione al costo delle opere di urbanizzazione connesse alle esigenze della collettività che scaturiscono dagli

interventi di edificazione e dal maggior carico urbanistico che si realizza nella zona in ordine all'aumento della necessaria dotazione dei servizi (rete viaria, fognature, ecc.); gli oneri prescindono dall'esistenza o meno delle opere di urbanizzazione e vengono determinati indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare le opere in questione.

Anche questo punto viene diffusamente criticato dalla società, ad avviso della quale, fermo restando che la sottoscrizione della convenzione non può costituire acquiescenza all'obbligo del pagamento e rinuncia a ogni diritto al doveroso scomputo, nella convenzione viene solo quantificata la cifra complessiva degli oneri di urbanizzazione, ma non è specificato che da detto importo non saranno detratti i costi per le opere di urbanizzazione eseguite direttamente. Al contrario, l'approvazione, da parte del Comune, del computo metrico estimativo di dette opere redatto dal tecnico della ricorrente avrebbe indotto quest'ultima a ritenere accettato il doveroso scomputo.

Ove poi si consideri che la realizzazione dell'intervento era stata prevista dalla variante urbanistica che poneva a carico del privato realizzatore ogni spesa necessaria per rendere attuabile l'intervento stesso, ne deriva che la contestuale richiesta di oneri per opere realizzate direttamente costituirebbe una indebita duplicazione.

D'altra parte, posto che lo scomputo è un diritto, la sua rinuncia doveva formare oggetto di esplicita previsione da parte della convenzione.

Inoltre, il meccanismo dello scomputo dagli oneri dei costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione previsto dall'art. 16, comma 2 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, rientrerebbe agevolmente nell'ambito della clausola convenzionale, secondo la quale "per quanto attiene agli oneri concessori di urbanizzazione primaria e secondaria le parti danno atto che sono applicate le norme di legge statale e regionale".

Né la previsione dello scomputo di parte dei parcheggi varrebbe a provare il contrario, essendo evidente che al massimo tale previsione può indicare solo che le somme previste per la realizzazione dei parcheggi non devono essere scomputate per intero ma solo in parte.

Né, ancora, una preclusione allo scomputo potrebbe ricavarsi dal PRG, laddove prevede l'impegno del soggetto utilizzatore a "effettuare i versamenti relativi agli oneri concessori secondo gli importi all'uopo stabiliti", in quanto questa previsione si riferisce proprio agli importi che verranno stabiliti in applicazione della normativa in materia, compresa la parte relativa allo scomputo, che di tale normativa costituisce uno degli aspetti più importanti. E che questa sia l'interpretazione giusta sarebbe dimostrato anche dal fatto che

essa è seguita dallo stesso comune, il quale ha operato uno scomputo, sia pur minimo, relativamente ai parcheggi.

Le considerazioni che precedono dimostrerebbero, in conclusione, anche l'errore in cui è incorso il TAR nel ritenere, in contrasto con il pacifico orientamento della giurisprudenza, che lo scomputo dei costi sostenuti per l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione dalle somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione, sia un vero e proprio diritto del privato.

3.1.c. L'ultimo argomento utilizzato dal primo giudice per respingere il ricorso di primo grado, è quello relativo alla natura delle opere realizzate dalla società, il cui costo dovrebbe essere scomputato dagli oneri concessori.

Diversamente da quanto sostenuto dalla società, l'intervento in questione è da ricomprendere tra le iniziative imprenditoriali private che, seppur prevista in uno strumento urbanistico, non per questo diventa opera pubblica o di pubblico interesse tale da fruire di particolari misure derogatorie rispetto al sistema legale della concessione edilizia onerosa. Difatti, tutte le opere previste nello strumento urbanistico, alla cui esecuzione è subordinato il rilascio della concessione edilizia, sono state indicate al solo scopo di rendere tecnicamente possibile l'intervento stesso e, lungi dal rendere vivibile la zona nell'interesse della collettività, sono realizzate nell'esclusivo interesse dell'imprenditore che realizzerà e gestirà l'opera con il consueto utile di impresa.

Tali sono, oltre alle opere idrauliche, il piazzale di stoccaggio delle auto e gli interventi viari finalizzati, non ad una fruizione generale, ma solo al transito delle bisarche che trasportano le autovetture e quindi sempre per un interesse privato dell'impresa.

In tale senso depongono le N.T.A. della specifica Variante urbanistica comunale che ha consentito la realizzazione dell'opera, ove si precisa (art. 31), al punto D1F (Autoporto Faldo), che "l'intervento è attuabile mediante concessione convenzionata contenente l'impegno a realizzare tutti gli interventi presenti nel progetto, i relativi costi..." (tra cui lo svincolo di accesso all'area sulla strada statale, adeguamento di altro svincolo viario, attivazione di tratto ferroviario, opere di bonifica idraulica e geologica) nonché, alla lettera f, che l' "atto d'obbligo" del titolare della concessione edilizia dovrà contenere, tra l'altro, l'impegno a "effettuare i versamenti relativi agli oneri concessori secondo gli importi all'uopo stabiliti".

La circostanza che l'intervento è oggetto di un finanziamento pubblico, previsto dal Patto territoriale di Livorno e dell'area livornese, approvato con decreti interministeriali nn. 983 e 996 del 1999, non può valere a considerare il complesso intervento come tutta un'opera di urbanizzazione, anche perché nessuna delle opere realizzate dalla ricorrente sarà trasferita al Comune in quanto trattasi di svincoli di strade regionali o statali.

La società, a confutazione di tali considerazioni, osserva che le opere di urbanizzazione di un comparto, pur essendo destinate a servire quel comparto nel quale sono realizzate, non per questo perdono la propria natura di opere di urbanizzazione. Né ad escludere il diritto allo scomputo può sostenersi che a trarne vantaggio sia anche l'imprenditore che le realizza. Qualsiasi intervento edificatorio quale è una lottizzazione rappresenta l'interesse privato imprenditoriale del soggetto che la realizza ma ciò non impedisce l'operare del diritto allo scomputo. Anzi è proprio in questi casi, dove l'intervento imprenditoriale di rilevanti proporzioni consente di porre a carico del concessionario la diretta esecuzione dell'urbanizzazione al posto del Comune, che opera il meccanismo dello scomputo.

Inoltre, le opere in questione, contrariamente a quanto affermato in sentenza, vengono utilizzate anche dalla collettività, se solo si considera che le opere di collegamento viario, quali gli svincoli stradali, vengono utilizzate, oltre che per le esigenze dell'autoparco, anche da tutti gli abitanti la zona o da coloro che dalla superstrada vogliono utilizzare lo svincolo.

Le opere di urbanizzazione, invero, per loro stessa natura nascono a servizio della nuova edificazione ed allo stesso tempo vengono fruite da tutti coloro che vengono in contatto con tale nuovo edificato per ragioni abitative, lavorative ovvero occasionali.

Alla stessa logica vanno ricondotte le opere idrauliche che consentono la realizzabilità e fattibilità dell'intervento, ma anche la vivibilità e fruibilità di tutta l'area che altrimenti sarebbe sottoposta al rischio continuo di inondazione con conseguente inaccessibilità per chiunque.

4. La Sezione osserva che le diffuse argomentazioni svolte dalla società appellante non sono in grado di contrastare la correttezza delle conclusioni del TAR, le cui pertinenti osservazioni devono essere confermate sotto tutti i profili presi in esame con il motivo in questione.

Com'è noto, la convenzione urbanistica - sia di lottizzazione ovvero accessiva alla concessione edilizia - rappresenta un istituto di complessa ricostruzione, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale. Tuttavia la giurisprudenza è concorde nel ritenere che esso sia frutto dell'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile (cfr., da ultimo, Sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33).

Tale ricostruzione conserva la sua validità anche nelle ipotesi, come quella in esame, in cui alcuni contenuti dell'accordo vengono proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato, essendo evidente che una tale evenienza non esclude che la parte che abbia sottoscritto la convenzione, conoscendone il contenuto, abbia inteso aderirvi

e ne resti vincolata, salvo il ricorso agli strumenti di tutela in caso di invalidità del contratto.

Fatta questa necessaria precisazione in ordine all'argomento relativo alla libera manifestazione di volontà delle parti in sede di sottoscrizione della convenzione, deve subito sottolinearsi come la questione sostanziale sulla natura delle opere realizzate e, in particolare, sull'asserito diritto allo scomputo trovi la sua agevole soluzione alla stregua delle osservazioni che seguono.

Occorre ribadire, al riguardo, come chiarito nel precedente punto 2, che nel PRG del Comune di Collesalveti l'intervento in questione non era previsto, ma è stato inserito, con apposita e specifica variante, dopo la presentazione di un progetto di Autoparco (poi ammesso a finanziamento del Patto Territoriale) da parte della S.I.A. - Servizi Intermodali Automobilistici, e dopo che, in esito ai vari studi (studi idraulici, di impatto ambientale, di compatibilità logistica) posti in essere dalle amministrazioni interessate, al fine di verificare la possibilità di superare i rilievi mossi dalla Regione, la fattibilità dell'intervento era condizionata alla esecuzione di rilevanti opere, fra cui la bonifica idraulica di tutta l'area, al fine di consentirne il passaggio dalla classe di pericolosità idraulica 4 - in edificabile in base alla normativa di settore, alla classe di pericolosità idraulica 3.

Come ricorda il TAR, l'art. 31 delle N.T.A. della specifica variante urbanistica, che ha consentito la realizzazione

dell'opera, dopo avere precisato al punto D1F (Autoparco il Faldo) che l'intervento è realizzabile mediante concessione convenzionata, contenente l'impegno a realizzare tutti gli interventi presenti nel progetto e ad affrontare i relativi costi, così testualmente dispone:

In particolare l'atto d'obbligo del concessionario deve contenere:

a) impegno a realizzare idoneo svincolo di accesso all'area sulla SS 206 con allargamento della sezione stradale a tre corsie secondo lo schema d'innesto allegato da realizzarsi prima dell'agibilità dell'opera;

b) impegno a realizzare l'adeguamento dello svincolo di Vicarello con la realizzazione di corsie di accumulo direzione Nord verso l'autoparco e direzione Sud di innesto con la SGC FI-PI-LI aventi caratteristiche tecniche idonee alla previsione di traffico su "bisarche". Dovranno altresì essere previste opere di mitigazione degli effetti ambientali derivanti dall'eventuale incremento dell'inquinamento acustico e atmosferico anche mediante barriere acustiche e vegetali e controlli periodici sulla qualità dell'area. Gli interventi dovranno essere concordati con gli enti competenti;

c) impegno a promuovere l'attivazione del tratto ferroviario tra l'area portuale di Livorno e l'autoparco del Faldo e di realizzare a proprio carico, contestualmente ai lavori di autoparco, l'innesto con almeno due binari alla linea Pisa-Vada nelle due direzioni;

- d) *impegno a realizzare le opere di bonifica idraulica e geologica secondo il progetto approvato, prioritariamente alle altre opere, attendendo i tempi necessari alla stabilizzazione dei terreni;*
- e) *impegno a rendere libera da stoccaggio auto un'equivalente area occupata dal concessionario nelle zone retroportuali di Livorno per effetto dello spostamento della funzione dell'autoparco del Faldo, in coerenza con i programmi operativi di riqualificazione ai fini produttivi di cui all'intesa siglata tra i Comuni di Livorno e Collesalvetti;*
- f) *effettuare i versamenti relativi agli oneri concessori secondo gli importi all'uopo stabiliti;*
- g) *fornire opportune garanzie economiche a soddisfare gli impegni assunti*

A sua volta, l'art. 5 della convenzione stabilisce che:

“Gli standard a parcheggio di cui al D. M. 1444/68 e 122/89 inseriti nell'Autoparco il Faldo o a questi connessi sono classificati come parcheggi privati ad uso pubblico e sono gestiti dal concessionario.

L'importo relativo alla realizzazione degli standard è di complessivi Euro 159.542,50 (pari a 3.250 mq. per Euro 49,09/mq), dedotti dal computo metrico estimativo redatto dal Geom. Marco Mela ed evidenziati nello schema grafico, che si allega al presente atto sotto la lettera "C", omessane la lettura per dispensa avutane dai comparenti, che approvano e con me notaio lo sottoscrivono, saranno scomputati dagli oneri di urbanizzazione di cui successivamente.

Le opere di urbanizzazione relative alla viabilità poste all'esterno dell'area saranno cedute gratuitamente all'ente competente una volta realizzate e collaudate. Le opere di urbanizzazione all'interno dell'area rimangono in carico alla proprietà la quale ne garantisce la funzionalità e la manutenzione.

Tutte le opere comprese nell' area sono subordinate al rilascio di concessione edilizia (o permesso di costruire) soggetta al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria pari ad Euro 1.183.140,01 e urbanizzazione secondaria par ad Euro 998.102,42 per complessivi Euro 2.181.242,83 ".

Ora, a fronte di disposizioni talmente dettagliate e precise, appare arduo sostenere che gli obblighi derivanti a carico della società siano frutto di pattuizioni non consensuali.

In realtà, come giustamente rileva la difesa del Comune, è la stessa variante urbanistica che esclude lo scomputo degli oneri di concessione edilizia per la realizzazione delle opere previste, opere il cui costo era a tutti ben noto in considerazione degli studi tecnici effettuati prima e durante la variante urbanistica.

Se poi si passano ad esaminare le opere per le quali non è stato previsto lo scomputo, si deve ammettere che tutte le opere sono state previste al solo scopo di rendere tecnicamente possibile l'intervento e di risolvere i vari

problemi (i più importanti quelli di bonifica idraulica e di innesto con le vie di comunicazione).

Come ammette la stessa società nella relazione generale allegata al progetto esecutivo, tutta l'area (circa 65 ettari) *"è da inquadrarsi nel suo complesso come un "Impianto industriale" che occupa tutto il comparto "*, che *"l'area è perimetralmente confinata da quattro arginature"* e **che** *"l'insieme si configura come un bacino all'interno del quale verrà ubicato l'impianto dell'autoparco: ciò che dimostra come le opere richieste non servono a rendere vivibile la zona, ma solo a consentire di realizzare l'intervento risolvendo tutti i problemi sollevati dalla Regione Toscana al momento dello stralcio dell' originaria previsione urbanistica.*

Per quel che concerne specificamente le opere di bonifica idraulica, occorre sottolineare che esse hanno lo scopo di modificare la classe di pericolosità del sito (da classe 4 a classe 3), atteso che, in base alla normativa di settore, i terreni in classe 4 sono inedificabili, con l'ovvia conseguenza che l'intervento serve solo alla ricorrente per consentire l'edificazione.

Le stesse considerazioni valgono per le altre opere {ampliamento svincoli sulle strade statali e sulla autostrada) che sono, all'evidenza, finalizzate non alla fruizione generale ma solo a consentire il transito delle "bisarche" in numero elevatissimo (secondo il comune è previsto un flusso

giornaliero di 4.000 autovetture: 2.000 in entrata ed altrettante in uscita).

Come si vede, non si tratta di opere per la collettività, ma solo di opere indispensabili per rendere compatibile l'intervento con la realtà circostante e nessuna di tali opere, una volta realizzate, sarà trasferita in proprietà al Comune di Collesalveti (a parte l'uso pubblico dei 3.000 mq. di parcheggio); contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente le opere viarie (svincoli) verranno trasferite a favore dell'ente competente, cioè all'ente proprietario della strada che non è il Comune.

Né a sostegno della propria tesi, appare conferente il richiamo all'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che indica fra le opere di urbanizzazione primaria le sole strade "residenziali", fra cui non possono certo annoverarsi gli adeguamenti degli svincoli che la ricorrente deve realizzare.

Quanto poi, all'art. 6 della convenzione, nel quale si precisa che *"Per quanto attiene agli oneri concessori di urbanizzazione primaria e secondaria le parti danno atto che sono applicate le norme di legge statale e regionale, del Regolamento edilizio e della tariffa comunale"*, va osservato che, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, detta esplicita previsione vuole solo significare che la quantificazione degli oneri sarà operata secondo la normativa statale e regionale vigente.

Alla luce delle considerazioni che precedono, correttamente è stato respinto il primo motivo d'appello.

3. Il secondo e terzo motivo di ricorso, entrambi riproposti in sede di appello e congiuntamente esaminati dal primo giudice, lamentano, rispettivamente, la violazione dell'art. 19 della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, eccesso di potere per illogicità e irrazionalità, illegittimità derivata per l'illegittimità della delibera 30 novembre 2000, n. 200, e la violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto e insufficiente istruttoria.

3.1. In particolare, la società assume (secondo motivo) l'illegittimità della delibera del Consiglio comunale 30 novembre 2000, n. 200 nella parte in cui stabilisce di diversificare l'applicazione degli oneri di urbanizzazione relativi alla realizzazione di superfici da destinare a esposizione e deposito merci all'interno di fabbricati da quelli relativi all'utilizzo di area all'aperto con esecuzione di lavori che comportino permanente trasformazione del suolo inedificato (30% della misura intera) ovvero che non comportino tale trasformazione (15% della misura intera).

La ricorrente si duole, inoltre, che nella determinazione degli oneri di urbanizzazione il Comune abbia calcolato, oltre agli edifici, anche l'area destinata a piazzale per lo stoccaggio delle auto, nonostante che la struttura non determini nessun incremento del carico urbanistico; difatti, per l'art. 19 della

legge regionale n. 52/99, tale incremento si avrebbe soltanto per aumento delle superfici utili degli edifici, per mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili e per aumento del numero di unità immobiliari; non sarebbe stata quindi compiuta la necessaria istruttoria (secondo e terzo motivo).

La censura è stata respinta dal TAR sul rilievo che, in disparte la considerazione che anche detto onere è stato oggetto della convenzione, liberamente sottoscritta, e non può più essere messo in discussione, il piazzale è sicuramente intervento che rientra nel novero di quelli disciplinati dall'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale richiamata, ai sensi del quale la realizzazione di depositi di merci o materiali e la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto che comporti l'esecuzione di lavori da cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato, costituisce nuova edificazione, soggetta a concessione edilizia onerosa.

A tale conclusione il primo giudice è pervenuto, osservando che la relazione allegata al progetto di messa in sicurezza idraulica dell'area, qualifica l'intervento nel suo complesso come "impianto industriale" e prevede che il piazzale-parcheggio sia trattato a calce e reso impermeabile, con conseguente esecuzione di opere edili.

A confutazione degli argomenti addotti dalla società, il TAR ha aggiunto che le modalità costruttive del piazzale hanno determinato una permanente trasformazione del suolo inedificato e che, per quel che attiene all'incremento del carico

urbanistico derivante proprio dalla specifica attività che comporterà la movimentazione di un relevantissimo numero di auto al giorno, la norma regionale richiamata (art. 19 l.r. n. 52/99) assoggetta agli oneri di urbanizzazione (che comunque “sono dovuti”) la “nuova edificazione” disgiuntamente dal carico urbanistico (“interventi...che comportano nuova edificazione ‘o’ determinano un incremento dei carichi urbanistici in funzione di...”).

Queste conclusioni sono contestate dalla società appellante, la quale osserva che la normativa vigente prevede il pagamento degli oneri solo in relazione a interventi, che comportino un incremento del carico urbanistico in funzione di: a) aumento delle superfici utili; b) mutamento di destinazione d’uso degli immobili; c) aumento del numero di unità immobiliari. Nel caso di specie nessuno dei tre fattori sarebbe rinvenibile relativamente al piazzale, tanto più che, con riferimento alla destinazione d’uso, la realizzazione dell’autoparco altro non è che l’attuazione di una specifica previsione di piano regolatore.

Il Collegio ritiene che i rilievi mossi alla sentenza impugnata siano infondati e, di conseguenza, le pertinenti e puntuali considerazioni del giudice di primo grado siano da confermare, perché hanno fatto corretta applicazione della normativa vigente.

La legge regionale Toscana 14 ottobre 1999, n. 52, dopo avere stabilito (art. 2) che sono soggette concessione edilizia le

trasformazioni urbanistiche ed edilizie, individua (art. 3) gli interventi da considerare trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a concessione edilizia, in quanto incidono sulle risorse essenziali del territorio, includendovi alla lett. d) “la realizzazione di depositi di merci o di materiali e la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto, che comporti l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato”.

A sua volta, l'art. 19 della medesima legge, invocata dalla società a sostegno del proprio assunto, stabilisce che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi, soggetti a concessione, o a denuncia di inizio dell'attività , che comportano nuova edificazione o determinano un incremento dei carichi urbanistici in funzione o dell'aumento delle superfici utili degli edifici, o del mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili o dell'aumento del numero di unità immobiliari.

Ora, non sembra possano sorgere dubbi sul fatto che l'intervento in questione, che ha interessato la creazione di un piazzale di stoccaggio di circa 21 ettari, integri una trasformazione urbanistica del territorio con lavori che hanno comportato la trasformazione permanente del suolo inedificato. Come pure, non possono sorgere dubbi sulla circostanza che la realizzazione di un tale piazzale di stoccaggio abbia comportato un mutamento di destinazione

d'uso del terreno da agricolo a deposito con rilevanti trasformazioni urbanistiche.

Né vale, al fine di contestare le conclusioni del primo giudice, sottolineare che la destinazione d'uso è stata impressa dallo strumento urbanistico, della cui previsione l'intervento costituirebbe attuazione.

E' facile, al riguardo, replicare che la disciplina urbanistica della zona si limita a prevedere i diversi usi del territorio comunale, mentre il pagamento degli oneri di urbanizzazione è legata solo alla concreta trasformazione consentita dalla previsione di piano regolatore.

E' poi, appena il caso di aggiungere che, nel caso in esame, lo stesso strumento urbanistico (variante), adottato al precipuo scopo di rendere possibile l'intervento, contiene espressa determinazione anche degli oneri che fanno carico alla società con riferimento alle opere connesse alla realizzazione del parcheggio.

A conclusioni negative deve pervenirsi anche con riguardo al terzo motivo, con il quale la società assume che non si è tenuto conto che le opere realizzate dalla società sono di interesse pubblico e idonee a soddisfare i bisogni della collettività secondo le stesse previsioni urbanistiche che si intendono ora attuare.

4. In conclusione, l'appello va respinto.

Le spese del grado seguono, come di regola, la soccombenza e vanno poste a carico della società appellante nella misura liquidata in dispositivo.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe specificato, lo respinge.

Condanna la società appellante al pagamento in favore del Comune di Collesalveti delle spese ed onorari del grado, che liquida in complessivi €. 3.000,00 (tremila euro).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 22 marzo 2005 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), riunito in camera di consiglio con l'intervento dei signori:

Paolo	Salvatore	Presidente
Costantino	Salvatore	Consigliere est.
Filippo	Patroni Griffi	Consigliere
Pierluigi	Lodi	Consigliere
Dedi	Rulli	Consigliere

L'ESTENSORE
Costantino Salvatore

IL PRESIDENTE
Paolo Salvatore

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

28 luglio 2005

(art. 55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente

Giuseppe Testa