

Pubblicato il 16/08/2024

N. 07155/2024REG.PROV.COLL.
N. 07203/2021 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7203 del 2021, proposto da Emanuela Balducci, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Benedetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Montespertoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fausto Falorni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cucciolla Maurizio Studio Grez & Associati in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana,

Sezione III, 3 giugno 2021 n. 847.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Montespertoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2024 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati come da verbale, quanto al passaggio in decisione;

FATTO

1. La signora Balducci è proprietaria nel Comune di Montespertoli di un compendio immobiliare composto da terreni agricoli e fabbricati, di cui uno a uso residenziale.

Il 16 marzo 2012, la signora Balducci presentava una segnalazione certificata di inizio di attività inerente alla ristrutturazione mediante modifiche interne del predetto fabbricato residenziale, nonché alla realizzazione di una piscina.

Alla presentazione della SCIA seguiva l'invito del Comune di Montespertoli, con nota del 26 marzo 2012, a integrare/regolarizzare la documentazione prodotta, con contestuale segnalazione di dubbi circa la congruità degli oneri corrisposti e, in particolare, circa l'avvenuta corresponsione degli oneri dovuti per il cambio di destinazione d'uso del fabbricato da rurale a urbano.

La nota comunale veniva riscontrata dalla signora Balducci, la quale esponeva di non ritenere dovuti gli oneri per la c.d. deruralizzazione dell'immobile, ai sensi dell'art. 9, comma 9, del d.l. n. 557/1993.

Il successivo scambio di corrispondenza fra le parti si concludeva con le note comunali del 16 e del 18 luglio 2012, con le quali il Comune pretendeva il pagamento degli oneri in questione, maggiorati della sanzione per il ritardato pagamento.

2. Di tali note la signora Balducci chiedeva, con il ricorso di primo grado, l'annullamento, unitamente all'accertamento negativo del credito vantato nei suoi confronti dal Comune di Montespertoli e alla condanna del Comune alla restituzione degli importi eventualmente riscossi nelle more del giudizio.

3. Il T.a.r., con la decisione 2 giugno 2021, n. 847, respingeva il ricorso.

4. La signora Balducci ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.
5. Si è costituito nel giudizio di appello il Comune di Montespertoli, il quale ha proposto appello incidentale condizionato per i motivi parimenti indicati nella parte in diritto.
6. All'udienza pubblica del 23 maggio 2024 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello non è fondato.
2. Con il primo mezzo di gravame l'appellante deduce la violazione, da parte della sentenza impugnata, dell'art. 9, comma 9, del d.l. n. 557/1993, convertito con modificazioni in legge n. 133/1994, il quale prevede che *“Per le variazioni nell'iscrizione catastale dei fabbricati già rurali, che non presentano più requisiti di ruralità, di cui ai commi 3, 4, 5 e 6, non si fa luogo alla riscossione del contributo di cui all'art. 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, né al recupero di eventuali tributi attinenti al fabbricato ovvero al reddito da esso prodotto per i periodi di imposta anteriori al 1° gennaio 1993 per le imposte dirette, e al 1° gennaio 1994 per le altre imposte e tasse e per l'imposta comunale sugli immobili, purché detti immobili siano stati oggetto, ricorrendone i presupposti, di istanza di sanatoria edilizia, quali fabbricati rurali, ai sensi e nei termini previsti dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e vengano dichiarati al catasto entro il 31 dicembre 1995, con le modalità previste dalle norme di attuazione dell'art. 2, commi 1-quinquies ed 1-septies , del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993 n. 75”*.
- 2.1. Assume la parte appellante che, in virtù di tale disposizione, il cambio di destinazione d'uso dell'intero fabbricato di che trattasi dovrebbe farsi risalire al rilascio (avvenuto in data 29 febbraio 2000) della concessione in sanatoria, chiesta dal padre della signora Balducci nel vigore della legge n. 47/1985.

3. Il motivo non è fondato.

3.1. In via preliminare, il Collegio rileva in punto di fatto che, sulla base degli accertamenti effettuati dal Comune e versati in atti, la pratica di sanatoria avviata dal padre della odierna appellante si riferiva espressamente a un “fabbricato rurale” ed era stata presentata da un soggetto qualificatosi come “imprenditore agricolo”, seppure in pensione. In tale prospettiva, sarebbe proprio la persistente natura rurale del fabbricato oggetto della domanda di sanatoria a rendere di per sé inapplicabile la previsione contenuta nell’art. 9, comma 9, del d.l. n. 557/1993.

Per altro verso, sempre in punto di ricostruzione fattuale, dalle risultanze in atti si ricava che la variazione catastale del 1996 riguarderebbe il solo secondo piano del fabbricato, mentre nulla sarebbe stato prodotto, sul piano documentale, con riferimento al primo piano e al pianterreno, ove si collocherebbe la “nuova unità immobiliare” oggetto della SCIA. n. 54/2012.

3.2. Tanto premesso, rileva il Collegio che la *ratio* dell’art. 9, comma 9, del D.L. n. 557 del 1993 è quella di concedere agevolazioni correlate alle variazioni catastali, trattandosi di normativa che riguarda l’attuazione del censimento dei fabbricati rurali, mentre non può essere letta come finalizzata a modificare la disciplina dei presupposti e delle condizioni in base ai quali è possibile l’assentimento del condono di cui alla L. n. 47 del 1985.

In tale direzione appare, del resto, orientata la giurisprudenza del Consiglio Stato(Sez. VII, 29.3.2023, n. 3278) secondo cui *“l’agevolazione concessa dall’art. 9, comma 9, del D.L. 557/1993 risulta correlata alle sole variazioni catastali, sicché non può ritenersi sufficiente ai fini della modifica della disciplina dei presupposti in base ai quali è consentito l’assentimento del condono, di cui alla legge n. 47 del 1985, per opere abusivamente realizzate (Cfr. T.A.R. Firenze, Sezione III, 23/01/2017, n. 132).*

E invero, la ratio della previsione di cui all’art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1993, n.

557 può rinvenirsi esclusivamente nella volontà del legislatore di effettuare il censimento di tutti i fabbricati, urbani o rurali, al fine di individuare gli immobili rurali che possano godere delle agevolazioni fiscali, ossia dell'esenzione dal pagamento del contributo di cui all'art. 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e delle imposte dirette.

L'invocata "perdita dei requisiti di ruralità" non determina l'automatico effetto del cambio di destinazione d'uso né può ritenersi sufficiente ai fini dell'utilizzo di un immobile come abitazione, in quanto per poter qualificare un edificio nei predetti termini occorrerebbe procedere anteriormente, previa autorizzazione comunale, alla modifica della destinazione, da rurale a residenziale....nell'art. 9 co. 9 del d.l. n. 557/1993 ravvisa il solo scopo di concedere agevolazioni correlate alle variazioni catastali di cui si occupa, trattandosi di normativa che riguarda l'attuazione del censimento dei fabbricati rurali e che non può essere letta come volta a modificare la disciplina dei presupposti e delle condizioni in base ai quali è possibile l'assentimento del condono di cui alla legge n. 47 del 1985. La norma, cioè, non rende esente dagli oneri l'assentimento del condono per opere abusivamente realizzate, riferendosi viceversa la disposta esenzione a eventuali ulteriori oneri dovuti, pur in assenza di opere, in conseguenza delle "variazioni" nell'iscrizione catastale dei fabbricati già rurali.

3.3. Da tali condivisibili coordinate interpretative discende che la disposizione oggetto di esame non rende esente dagli oneri le fattispecie di assentimento del condono per opere abusivamente realizzate, riferendo viceversa la disposta esenzione a eventuali ulteriori oneri che in conseguenza delle "variazioni" nell'iscrizione catastale dei fabbricati già rurali dovessero registrarsi.

Da quanto osservato deriva la necessità per cui il fatto che gli immobili siano stati già oggetto di sanatoria, ai sensi della citata L. n. 47 del 1985, costituisce una precondizione giuridicamente irrinunciabile proprio in ragione della circostanza che la registrazione della variazione di accatastamento di un immobile già rurale deve fondarsi su un titolo di legittimazione che renda conforme la situazione di fatto alla situazione di diritto sulla quale il

riaccatastamento è effettuato.

3.4. A tal riguardo, occorre ulteriormente evidenziare che il riconoscimento (contenuto contraddittoriamente nell'atto di appello) in ordine al fatto che la domanda di condono si riferisse ad un fabbricato rurale sembra smentire la tesi, sulla quale ha fatto, invece, perno il ricorso di primo grado, secondo cui il fabbricato oggetto della SCIA n. 54/2012 avrebbe perso la sua natura rurale nel 1996, quando sarebbe stato accatastato come civile abitazione.

Infatti, se l'ultimo titolo edilizio relativo all'immobile, e cioè la concessione in sanatoria n. 846/2000, non si riferiva ad un immobile destinato a civile abitazione, bensì ad un "fabbricato rurale", e risultava rilasciato ad un soggetto espressamente dichiaratosi "imprenditore agricolo", non appare chiaro su quali basi la parte appellante possa, di contro, nel giudizio di appello, sostenere che il fabbricato in questione avesse perso la propria vocazione rurale a partire dal 1996.

In ogni caso, anche a voler aderire all'interpretazione proposta nell'atto di appello, la documentazione in atti comprova che, in virtù della concessione in sanatoria del 29 febbraio 2000, il fabbricato abitativo è stato condonato nella sua interezza come fabbricato rurale, in conformità all'istanza a suo tempo presentata dal signor Dino Balducci ai sensi della legge n. 47/1985.

3.5. Qualora in via di mera ipotesi si volesse, pertanto, ammettere, pur senza concederlo, che la presentazione dell'istanza di sanatoria possa integrare la prima delle precondizioni richieste dall'art. 9, comma 9, citato, ai fini dell'esenzione da oneri e contributi, mancherebbe comunque la seconda precondizione, rappresentata dalla dichiarazione in catasto entro il termine del 31 dicembre 1995, prorogato fino al 31 dicembre 2000 da successivi interventi del legislatore e poi "riaperto" fino al 31 dicembre 2008 dall'art. 2, comma 38, del d.l. n. 262/2006.

L'unica planimetria catastale disponibile in data anteriore al predetto termine di legge riguarda, infatti, il solo secondo piano del fabbricato, la cui classificazione A/3, risalente alla denuncia di variazione del 19 luglio 1996, è peraltro smentita dalla successiva concessione in sanatoria del 2000, la quale si riferisce a un fabbricato interamente rurale e, come la stessa ricorrente afferma, costituisce il riferimento per determinare lo stato legittimo e la legittima destinazione dell'immobile anche ai sensi del sopravvenuto art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001.

Quanto poi al pianterreno e al primo piano dello stabile – oggetto, sia della SCIA del 2012, sia della SCIA del 2016 – l'attuale classamento risale al marzo 2009, come si evince dalla visura in atti, né si hanno informazioni circa il classamento precedente. Ne consegue, anche in relazione a tale aspetto, l'obbligo della parte appellante di corrispondere gli oneri di deruralizzazione richiesti dal Comune resistente.

3.6. Parimenti contraddetto dalla documentazione in atti è l'ulteriore assunto della parte appellante, secondo cui l'immobile sarebbe stato oggetto di variazione catastale entro la data del 31 dicembre 1996.

In senso contrario occorre rilevare che la parte appellante si è limitata a produrre in giudizio una planimetria (doc. n. 14 del fascicolo di primo grado) antecedente al 31 dicembre 1996, ma riferita al solo piano secondo dell'immobile.

Nulla, al contrario, è stato prodotto con riferimento al piano primo dell'immobile, nonché con riferimento al piano terra, e cioè ai piani nei quali si sarebbe collocata la “nuova unità immobiliare” oggetto della SCIA n. 54/2012.

Né tale deficit probatorio può essere colmato dal doc. n. 24 prodotto nel giudizio di primo grado, il quale (a pag. 8) contiene una planimetria relativa al

piano terra ed al primo piano, in quanto esso reca la data 1 aprile 2016, dunque di ben venti anni successiva a quella (1996) richiesta dalla norma in esame.

3.7. Del pari irrilevante appare la planimetria riportata a pag. 2 del doc. n. 3 prodotto nel giudizio di primo grado (richiamata a pag. 13 dell'appello principale) dal momento che la stessa:

- risulta datata 2011;
- si limita a dar conto di una “variazione nel classamento” in atti dal 18 marzo 2009 relativamente agli immobili di cui ai subalterni 500 e 501 della particella n. 104.

Trattasi, pertanto, di documenti che non integrano la soglia del c.d. principio di prova, utile a consentire l'attivazione dei poteri istruttori giudiziali, in base al c.d. principio dispositivo con metodo acquisitivo, che informa il processo amministrativo.

4. Con il secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui non avrebbe rilevato che la variazione catastale dell'immobile sarebbe avvenuta, su istanza di Dino Balducci, sulla base della consistenza rilevata in occasione della pregressa domanda di sanatoria.

4.1. La parte appellante, in particolare, deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha riconosciuto la debenza degli oneri di urbanizzazione per il “secondo piano del fabbricato in questione”, con riferimento al quale - a suo dire - sarebbero integrati i presupposti di cui all'art. 9, comma 9, del D.L. n. 557/1993.

Ciò in quanto, essendo stata “chiesta la “determinazione giudiziale” del contributo”, il Giudice di prime cure avrebbe potuto procedere all'“accertamento della “parziale” fondatezza della domanda.

In tale prospettiva, la domanda di sanatoria sarebbe stata accolta dal Comune a titolo gratuito proprio in virtù della sussistenza di tutti i presupposti stabiliti dall'art. 9, comma 9, del d.l. n. 557/1993, i quali consentirebbero di esonerare il denunciante dal pagamento degli oneri di deruralizzazione.

L'assunto è argomentato in base al rilievo per cui, al fine di beneficiare dell'esonero dai contributi, sarebbe necessaria e sufficiente una sanatoria edilizia legittimante l'uso abitativo e attestante la perdita dei requisiti di ruralità del fabbricato sin dall'entrata in vigore della legge n. 47/1985.

5. Il motivo non è fondato.

5.1. In primo luogo, occorre considerare che, contrariamente a quanto assume la parte appellante, la classificazione A/3, risalente alla denuncia di variazione del 19 luglio 1996, relativa al secondo piano del fabbricato, risulta smentita dalla successiva concessione in sanatoria del 2000, la quale si riferisce ad un fabbricato interamente rurale e, come riconosciuto dalla stessa Sig.ra Balducci, costituisce il riferimento per determinare legittima destinazione dell'immobile, anche ai sensi del sopravvenuto art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001 (assunto, quest'ultimo, che non è oggetto di contestazione anche nell'atto di appello).

Ne discende che neppure con riferimento al secondo piano del fabbricato risultavano sussistenti i presupposti per applicare la previsione di cui all'art. 9, comma 9, del D.L. n. 557/1993.

5.2. In ogni caso, ove pure astrattamente la norma in esame potesse ritenersi applicabile al secondo piano dell'immobile, non per questo il Giudice di prime cure avrebbe dovuto e potuto procedere ad una riliquidazione del contributo dovuto.

La determinazione del contributo dovuto, ex art. 119, della L.R. n. 1/2005, con riferimento ad una SCIA, non rientra, infatti, nei poteri del Giudice

Amministrativo, dovendo essere autoliquidato in prima battuta dal segnalante e poi sottoposto a controllo dall'Amministrazione.

5.3. Del resto in tale direzione depone chiaramente anche il disposto di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., che impedisce che il Giudice possa pronunciare in relazione a poteri non ancora esercitati.

6. Alla luce delle osservazioni che precedono l'appello principale deve essere respinto.

7. Con il primo motivo dell'appello incidentale, il Comune di Montespertoli, subordinatamente all'eventuale accoglimento dell'appello principale, censura il capo della sentenza di primo grado nel quale è stato affermato che: "In ogni caso, anche a voler aderire all'interpretazione proposta dall'odierna ricorrente, la documentazione in atti attesta che, in virtù della concessione in sanatoria del 29 febbraio 2000, il fabbricato abitativo è stato condonato nella sua interezza come fabbricato rurale, in conformità all'istanza a suo tempo presentata dal signor Dino Balducci ai sensi e nei termini stabiliti dalla legge n. 47/1985."

8. L'appello è improcedibile per questa parte.

8.1. Il respingimento, per le ragioni che precedono, dell'appello principale determina, infatti, per il Comune la carenza di interesse ad ottenere una pronuncia espressa in ordine all'indicato motivo dell'appello incidentale.

9. Con il secondo motivo dell'appello incidentale il Comune lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha disposto la compensazione delle spese.

10. Il motivo non è fondato.

10.1 Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, il Giudice ha ampi poteri discrezionali in ordine al riconoscimento, sul piano equitativo, dei giusti motivi per far luogo alla compensazione delle spese giudiziali e del contributo

unificato, ovvero per escluderla (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 8), con il solo limite, in pratica, di non poter condannare alle spese o al pagamento del contributo unificato la parte risultata vittoriosa in giudizio o disporre statuizioni abnormi (per tutte, Consiglio Stato, Sez. IV, 13 maggio 2019, n. 3092; Sez. IV, 22 marzo 2019, n. 1913; Sez. III, 9 novembre 2016, 4655; Sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5012; Sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 891; Sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4471; Sez. IV, 27 settembre 1993, n. 798).

Nel caso in esame, la statuizione del T.a.r. non risulta abnorme, e comunque risulta complessivamente coerente con le statuizioni con cui il ricorso di primo grado è stato sì dichiarato infondato in ogni sua domanda, dovendosi affermare la debenza degli oneri di deruralizzazione, nondimeno considerate, però, le descritte peculiarità della vicenda.

11. Alla luce delle osservazioni che precedono, l'appello incidentale deve essere dichiarato in parte improcedibile e in parte infondato.

12 La particolarità della questione e la reciproca soccombenza giustificano l'integrale compensazione delle spese anche del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge, nei sensi di cui in motivazione, l'appello principale; respinge altresì in parte l'appello incidentale, e in parte lo dichiara improcedibile, confermando per l'effetto la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti integralmente le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO