

feriore alle 12 ore indica il discrimine tra il diritto a pernottare in albergo e “l’obbligo di rientro”) va logicamente considerato con riferimento ai mezzi utili ovviamente successivi al termine dell’impegno giornaliero; dall’art. 30, comma 1, lett. g), si desume che il tempo di viaggio (e perciò anche dell’attesa del mezzo pubblico) “può essere considerato attività lavorativa” e dunque, quando tra i mezzi utilizzabili quello di percorrenza non superiore ai 90 minuti non sia il primo, l’impiegato è tenuto a tornare semprechè l’attesa, cumulata con il servizio reso, non superi le 12 ore. Sul punto, peraltro, la clausola contrattuale appena ricordata prevede un “quadro di razionalizzazione” a cura dell’Amministrazione;

b) la missione che si svolga per più giorni consecutivi non è automaticamente una missione di durata superiore alle 12 ore, ai fini del rientro e del pernottamento.

Restano da esaminare, per completezza, in particolare altre due vicende: la prima riguarda il caso in cui il viaggio di ritorno superi i 90 minuti e la missione non continuativa abbia comportato un’attività lavorativa non eccedente l’orario (ordinario e straordinario) abituale. In tale ipotesi l’impiegato non ha diritto al pernottamento in albergo, semprechè, ovviamente, non ricorra il caso di cumulo sopra descritto sub a).

L’altra vicenda è quella della missione continuativa, comportante impegno giornaliero non superiore all’orario abituale di lavoro, con il viaggio di ritorno che superi i 90 minuti. In tal caso il dipendente ha diritto al pernottamento in albergo (art. 3 d.P.R. n. 513/78) (...)).

A.G.S. - Parere del 15 aprile 2009 prot. n. 119203 - Mondiali di nuoto “Roma 2009”. Interventi di implementazione dei circoli sportivi privati nel territorio del Comune di Roma. Obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione. (Avv. Fabrizio Fedeli - AL 7447/09).

«(...) codesto Ufficio ha domandato l’avviso della Scrivente in merito alla possibilità di considerare esonerati dal pagamento del contributo di costruzione, previsto dall’art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, i lavori di implementazione degli impianti, ad opera dei Circoli sportivi privati, in vista del “grande evento” dei Campionati del Mondo di Nuoto di Roma 2009.

Secondo codesto Commissario la deroga al pagamento del contributo di costruzione potrebbe rinvenire un fondamento giustificativo nell’art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001:

- trattandosi di impianti e di opere “di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti”, in considerazione dell’impegno dei Circoli privati autorizzati a porre a disposizione l’impianto del Comitato organizzatore

dei Campionati del Mondo di Roma 2009, a non mutare la destinazione d'uso dell'impianto sportivo natatorio e a svolgervi o a farvi svolgere attività sportiva agonistica nell'ambito delle discipline regolamentate dalla Federazione Italiana Nuoto per un periodo non inferiore ad anni quindici mediante la stipula di convenzioni con associazioni sportive dilettantistiche affiliate alla F.I.N., con le scuole e le associazioni del territorio;

- trattandosi di opere di urbanizzazione secondaria (ai sensi dell'art. 4 della legge 29 settembre 1964 n. 847) eseguite da privati.

Inoltre, codesto Commissario delegato prospetta la riconducibilità della fattispecie all'esonero previsto dall'art. 17 comma 3 lett. d) *“per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità”* sul presupposto che la possibilità di adottare ordinanze in deroga al diritto vigente, ai sensi dell'art. 5 della L. 24 febbraio 1992 n. 225, è stata estesa, dall'art. 5 bis comma 5 del D.L. 7 settembre 2001 n. 343, anche ai *“grandi eventi”*.

La tematica dell'esenzione dal pagamento dei contributi di concessione per le opere pubbliche o di interesse generale, realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), Legge n. 10 del 1977 e, attualmente, dell'art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001 è stata oggetto di ampio esame da parte della giurisprudenza amministrativa che è pervenuta ad enucleare principi uniformi che non depongono, tuttavia, a sostegno delle tesi prospettate, in via principale e subordinata, da codesto Ufficio.

L'esenzione dal pagamento del contributo di concessione di cui all'art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001 si ha *“per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici”*.

Quale indirizzo interpretativo di fondo non si può trascurare che la norma, concedendo un beneficio derogatorio al regime generale, deve interpretarsi secondo criteri restrittivi ed in stretta armonia con il suo tenore letterale e la sua ratio (T.A.R. Lombardia Brescia, 17-03-2005, n. 163; T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, Ord., 03-10-2005, n. 1533).

Ciò premesso, la giurisprudenza amministrativa è univoca nell'affermare che la norma enuncia due requisiti che devono entrambi necessariamente concorrere per fondare lo speciale regime di gratuità della concessione edilizia (o del permesso a costruire), l'uno di carattere oggettivo e l'altro di carattere soggettivo.

Per effetto del primo requisito (oggettivo) si richiede l'ascrivibilità dell'intervento edilizio interessato dal permesso a costruire alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale, nel senso che deve trattarsi di opere che, quantunque non destinate direttamente a scopi propri della pubblica am-

ministrazione, siano comunque idonee a soddisfare i bisogni della collettività, anche se realizzate e gestite da privati. Il requisito soggettivo esige, invece, l'esecuzione delle opere da parte di "enti istituzionalmente competenti", vale a dire da parte di soggetti a cui sia demandata in via istituzionale la realizzazione di opere di interesse generale (cfr. C.G.A.R.S. 20 luglio 1999 n. 369; Cons. Stato, V, 6 dicembre 1999 n. 2061), ovvero da parte di privati concessionari dell'ente pubblico (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 11 maggio 2007 n. 2327; Cons. di Stato, sez. IV, 12 luglio 2005 n. 3744; Cons. Stato, V, 7 settembre 1995 n. 1280), purché le opere siano inerenti all'esercizio del rapporto concessorio.

L'imposizione degli oneri concessori al soggetto che interviene per l'istituzionale attuazione del pubblico interesse sarebbe altrimenti intimamente contraddittoria, poiché verrebbe a gravare, sia pure indirettamente, sulla stessa comunità che dovrebbe avvantaggiarsi dal loro pagamento.

La *ratio* dell'esenzione non viene individuata dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato Sez. V, 11-01-2006, n. 51; T.A.R. Lombardia Brescia, 17-03-2005, n. 163) in una mera agevolazione finalizzata alla realizzazione di opere edilizie di interesse generale esonerando gli imprenditori dai costi d'impresa, bensì nello scopo di evitare una contribuzione intimamente contraddittoria quale si verificherebbe nel caso in cui il soggetto che interviene per l'istituzionale attuazione del pubblico interesse dovesse corrispondere un contributo che grava, sia pure indirettamente, sulla stessa comunità che dovrebbe avvantaggiarsi del pagamento (cfr. Cons. giust. amm., 27 dicembre 2006, n. 792; Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2005, n. 3744).

In questo senso, la disposizione agevolativa è stata estesa, oltre che agli enti pubblici, anche a quelle figure soggettive che non agiscono per esclusivo scopo lucrativo, ovvero che accompagnano al lucro un collegamento giuridicamente rilevante con l'amministrazione, sì da rafforzare il legame istituzionale con l'azione del soggetto pubblico per la cura degli interessi della collettività.

Considerato il disposto del Legislatore il quale richiede che le opere - ammesse allo sgravio contributivo - siano realizzate dagli "enti istituzionalmente competenti", la giurisprudenza ha ritenuto necessario un ben preciso vincolo relazionale tra il soggetto abilitato ad operare nell'interesse pubblico ed il materiale esecutore della costruzione identificando tale vincolo nella concessione di costruzione di opera pubblica o in altre analoghe figure organizzatorie (Cons. di Stato sez. IV, 10 maggio 2005 n. 2226; Cons. Stato, sez. V, 19 maggio 1998, n. 617; 7 settembre 1995, n. 1280; 13 dicembre 1993, n. 1280; 20 novembre 1989, n. 752).

Deve cioè trattarsi di attività compiuta da un concessionario, o più in generale da un soggetto che curi istituzionalmente la realizzazione di attività d'interesse generale per il perseguimento delle specifiche finalità cui le opere

stesse sono destinate (1).

La giurisprudenza (Cons. di Stato, sez. V, 11.01.2006 n. 51) ha tratto conferma dell'esattezza di tale soluzione non soltanto dall'endiadi "opere pubbliche o di interesse generale", che rinvia ad una figura soggettiva pubblica, ma anche dal fatto che, solo nella seconda parte della proposizione normativa, concernente le opere di urbanizzazione, l'art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 reca la specifica indicazione: "eseguite anche da privati".

Emerge quindi caricata di ulteriore valore semantico la locuzione: "enti istituzionalmente competenti" che non può riferirsi che ad enti pubblici o a soggetti che agiscono per conto degli stessi.

Tale raccordo, peraltro, deve essere idoneo ad assicurare, grazie alla presenza del soggetto pubblico, un contemperamento dell'obiettivo privatistico dell'esecutore dell'opera con il fine pubblicistico realizzato, che è stato ravviato in modo pressoché esclusivo, da parte della giurisprudenza, nella figura del concessionario di opera pubblica, il quale, pur mirando al conseguimento di un lucro d'impresa, è parificabile a pieno titolo al soggetto che cura istituzionalmente l'esecuzione di opere di interesse generale (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 1995 n. 1280; Cons. di Stato sez. V, 6 ottobre 2003, n. 5323).

Ciò premesso, nella fattispecie in esame non è dato apprezzare il requisito soggettivo, poiché i Circoli privati, ad avviso della Scrivente, non rientrano nella definizione di "ente istituzionalmente competente" ai sensi dell'art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001.

Se pure, infatti, le opere in questione mirano al conseguimento di finalità di lato interesse pubblicistico, non di meno esse non sono realizzate da un con-

(1) Sotto tale angolazione si è ammesso a fruire del beneficio dell'esenzione il concessionario di opera pubblica ma a condizione che tale speciale modulo organizzatorio sia effettivamente esistente; si è così esclusa la ricorrenza di tale figura nel caso di privato che aveva realizzato un fabbricato destinato ad essere locato per ospitare una scuola elementare (cfr. Cons. giust. amm., n. 792 del 2006); ovvero di opera realizzata da un imprenditore per l'esercizio in via immediata e diretta della propria attività d'impresa (Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6818; Cons. di Stato sez. V, n. 6618 del 2 dicembre 2002); ovvero in vista di un fine genericamente egoistico (Cons. giust. amm., 12 febbraio 2004, n. 26; 18 aprile 2006, n. 159 che ha negato il beneficio in favore di azienda agrituristica), o limitato ad una cerchia ristretta di persone (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 3774 del 2005 cit. che ha negato il beneficio ad una fondazione nel presupposto che si tratti di persona giuridica di diritto privato che tende al soddisfacimento di interessi privatistici e comunque di esigenze di un numero limitato di persone); il beneficio non spetta a soggetti privati per gli immobili ove esercitano un'attività di impresa, indipendentemente dalla rilevanza sociale dell'attività stessa (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 1992, n. 46; id, 21 gennaio 1997, n. 69) e dal fatto che l'impresa sia abilitata a svolgere un servizio pubblico (T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 17 marzo 2005 n. 163); il carattere pubblico dell'iniziativa, onde conseguire il beneficio di cui all'art. 17 D.P.R. n. 380/2001, non può neppure essere desunto dalla qualificazione delle strutture alberghiere quali impianti destinati a finalità di carattere generale, ai fini del rilascio dei titoli edilizi, argomento che la giurisprudenza ha utilizzato in un ambito diverso da quello relativo all'individuazione delle condizioni soggettive ed oggettive indispensabili per consentire l'esenzione totale dal pagamento dei contributi (cfr. Cons. di Stato sez. IV, 11 maggio 2007, n. 2327).

cessionario di una pubblica amministrazione, poiché il vincolo che intercorre tra i Circoli privati ed il Comune è rappresentato da un “atto d’obbligo”; gli impianti da realizzare, inoltre, sono destinati a rimanere in proprietà e nella piena disponibilità dei Circoli privati esecutori, ancorché si tratti di associazioni senza fini di lucro; le opere sono destinate a conservare nel tempo la loro funzione soltanto per i primi quindici anni da quando sono state eseguite e sulla base di “convenzioni”, rivolte alle associazioni sportive dilettantistiche, alle scuole romane ed alle associazioni del territorio, dal contenuto tuttavia non ancora precisato.

In definitiva, non sembra alla Scrivente che l’impegno a destinare gli impianti sportivi, per quindici anni, alla fruizione da parte delle associazioni affiliate alla F.I.N., delle scuole e delle associazioni del territorio, secondo modalità da concordare in convenzione, nonché la soggezione ad una delibera di Giunta sul regolamento degli impianti sportivi riguardante l’uso, la tariffazione e la gestione delle foresterie e delle strutture ricettive annesse agli impianti medesimi (come previsto dalla Deliberazione del Consiglio comunale n. 85 del 21 maggio 2007), permetta di ravvisare una figura organizzativa analoga alla concessione di opera pubblica – come richiede la giurisprudenza affinché si possa beneficiare dell’esonero dal contributo previsto per le opere di interesse generale realizzate dagli “enti istituzionalmente competenti”, poiché gli impegni assunti in sede di “atto d’obbligo” dai Circoli privati sono diretti a bilanciare in funzione corrispettiva i rilevanti benefici che i Circoli già ricevono dalle deroghe urbanistiche e dal regime amministrativo agevolato di esecuzione (l’inserimento nel piano delle opere ai sensi dell’art. 1 comma 2 lett. a) dell’O.P.C.M. 29 dicembre 2005 n. 3489 costituisce variante agli strumenti urbanistici oltre che approvazione del vincolo preordinato all’esproprio ed alla dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità degli interventi previsti; inoltre, ai sensi dell’art. 1 comma 2 lett. aa) dell’O.P.C.M., l’individuazione, d’intesa con l’assessore all’urbanistica del Comune di Roma, delle aree dove realizzare ulteriori strutture sportive, avviene anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche).

A conferma della tesi qui sostenuta è significativo che, in giurisprudenza (2), gli interventi edilizi del privato concessionario di pubblico servizio non sono stati considerati realizzati per conto dell’ente pubblico e, quindi, non hanno potuto costituire il presupposto per beneficiare della gratuità del titolo abilitativo edilizio.

(2) Per il T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 17-03-2005, n. 163, “l’accreditamento, in funzione del quale un soggetto privato è abilitato a svolgere un servizio pubblico ponendo a carico del fondo sanitario regionale, secondo parametri prefissati, gli oneri relativi alle prestazioni sanitarie e socio sanitarie erogate, non integra un’attività capace di far acquisire natura di ente pubblico istituzionalmente competente al soggetto accreditato che, realizzando le trasformazioni edilizie per proprie esigenze organizzative, non attua tali opere per conto degli enti istituzionalmente competenti”.

La figura del privato concessionario per la costruzione di un'opera pubblica, è stata ritenuta (dal T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 17-03-2005, n. 163) non assimilabile a quella del privato concessionario di un pubblico servizio, posto che solo nel primo caso l'opera viene realizzata dal privato per conto dell'ente pubblico (ed è destinata generalmente ad essere acquisita dall'amministrazione concedente alla scadenza del rapporto concessorio).

Sul punto si può, quindi, concludere che, sulla base dell'orientamento emerso nella giurisprudenza, il privato che realizzi per le proprie attività un intervento edilizio, al di fuori di un rapporto di concessione con un ente pubblico o analoga figura organizzatoria, anche se destinato a finalità di interesse generale o allo svolgimento di un pubblico servizio, non può avvalersi dell'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione spettante, a norma dell'art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, solo in favore degli "enti istituzionalmente competenti".

Non sembra, inoltre, alla Scrivente che nella fattispecie possa trovare applicazione la seconda parte dell'art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, secondo cui la gratuità del titolo abilitativo edilizio vale nei riguardi delle "opere di urbanizzazione eseguite anche da privati in attuazione di strumenti urbanistici". Anche su questo punto la giurisprudenza amministrativa è assolutamente costante nell'affermare che, affinché la costruzione possa fruire del beneficio correlato a tale norma è, invero, necessario che essa sia specificamente indicata come opera di urbanizzazione nello strumento urbanistico medesimo corrispondendo ad una precisa indicazione dello stesso (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 10 giugno 1998, n. 1405; Cons. di Stato, sez. IV, 11 maggio 2007 n. 2327; Cons. di Stato, sez. V, 11 gennaio 2006 n. 51; Cons. di Stato, sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69).

Senonché, sulla scorta della documentazione trasmessa con la nota a margine e salvo più approfondita verifica da parte dell'Ufficio di codesto Commissario delegato, non risulta che le opere di cui qui si discute siano state qualificate come opere di urbanizzazione nella pianificazione urbanistica del Comune di Roma (in essa comprendendosi anche il piano delle opere approvato dal Commissario che, ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. a) dell'O.P.C.M. n. 3489 del 29 dicembre 2005, ove occorra, ha valore di variante urbanistica), sicché l'esenzione dal contributo di concessione non può essere riconosciuta non potendosi ritenere sufficiente l'astratta qualificazione degli "impianti sportivi di quartiere" fra le opere di urbanizzazione secondaria compiuta dall'art. 4 della legge 29 settembre 1964 n. 847 allo specifico fine previsto dalla legge medesima che è quello di autorizzare i comuni ed i loro consorzi a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti, con istituti di credito fondiario ed edilizio, con le sezioni autonome per il finanziamento di opere pubbliche ed impianti di pubblica utilità, nonché con gli istituti di assicurazione e di previdenza, per l'attuazione dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962,

n. 167 e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria indicate dalla legge stessa (in disparte la considerazione che, alludendo a impianti sportivi “di quartiere”, la legge n. 847/1964, sembra far riferimento, pur sempre, ad impianti di proprietà pubblica).

È acquisizione ormai pacifica in giurisprudenza che, affinché possa trovare applicazione l'esenzione dal contributo di costruzione per le opere eseguite da privati in attuazione di strumenti urbanistici, non è sufficiente la generica sussumibilità degli interventi nell'ambito delle opere di urbanizzazione. Anche se fosse possibile in linea di principio qualificare le strutture sportive come opere di urbanizzazione secondaria, non si può trascurare che non tutte le opere di urbanizzazione sono esenti dal contributo concessorio, a norma dell'art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, ma solo quelle eseguite “in attuazione di strumenti urbanistici”.

In questo senso con la gratuità del titolo abilitativo edilizio si è inteso incentivare solo la dotazione di quelle infrastrutture che danno ordinata e coerente attuazione alle previsioni urbanistiche espressamente previste dal Comune.

Pertanto affinché possa qualificarsi un intervento come “opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di strumenti urbanistici” è necessario che, oltre a potersi qualificare come opera di urbanizzazione, essa sia specificamente indicata come tale nello strumento urbanistico.

Nel caso di specie gli interventi sono stati individuati nel “piano delle opere” approvato ai sensi dell'art. 1 comma 2 dell'O.P.C.M. del 29 dicembre 2005 n. 3489, per le quali vi è quindi, come sopra osservato, senz'altro la compatibilità urbanistica potendo tale individuazione avvenire, d'intesa con l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma, anche in deroga alla pianificazione comunale; non risulta, tuttavia, che vi siano specifiche prescrizioni degli strumenti urbanistici che prevedano il necessario compimento di tali interventi qualificandoli come opere di urbanizzazione secondaria; se è vero che con la deliberazione del Consiglio comunale n. 85 del 21 maggio 2007 è stato autorizzato l'Assessore all'urbanistica ad esprimere il parere ai fini dell'intesa con il Commissario delegato per la realizzazione di ulteriori strutture sportive di proprietà pubblica e privata funzionali alla realizzazione del grande evento, non di meno l'introduzione di tale possibilità edificatoria non implicava la previsione, in sede di pianificazione urbanistica, di una specifica e puntuale opera di urbanizzazione, laddove dell'esonero dal contributo può beneficiare solo il privato che dia immediata esecuzione ad una previsione di piano relativa ad una specifica opera di urbanizzazione.

Rimane da esaminare l'applicabilità alle opere di implementazione dei Circoli privati della deroga prevista dall'art. 17 comma 3 lett. d) del D.P.R. n. 380/2001 per gli interventi da realizzare in attuazione delle norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità. Occorre richiamare l'orien-

tamento interpretativo di fondo secondo cui l'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001, concedendo un beneficio derogatorio al regime generale, deve interpretarsi secondo criteri restrittivi ed in stretta armonia con il suo tenore letterale e la sua ratio. Pertanto, la deroga prevista dall'art. 17 comma 3 lett. d) non può essere applicata al di fuori dei presupposti contemplati dalla norma, che fa riferimento agli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità.

Estendere la gratuità del titolo abilitativo edilizio agli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito della dichiarazione di "grande evento", per il solo fatto che le disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225 – che consentono l'emanazione di ordinanze in deroga al diritto vigente in caso di calamità naturali - si applicano (a norma dell'art. 5 del D.L. 7-9-2001 n. 343, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, legge 9 novembre 2001, n. 401) anche con riferimento alla dichiarazione dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza, significherebbe aggiungere una fattispecie di esenzione dal pagamento del contributo non prevista dal D.P.R. n. 380/2001. In definitiva, la circostanza che la dichiarazione di grande evento, così come lo stato di emergenza dichiarato per una calamità naturale, consenta l'adozione di ordinanze in deroga al diritto vigente non comporta, quale conseguenza, anche la gratuità del titolo edilizio prevista dall'art. 17 comma 3 lett. d) del D.P.R. n. 380/2001 solo nel secondo caso (...)).».