

# Sul diritto alla esenzione dagli oneri concessori relativi alla costruzione di un frantoio oleario da parte di un IAP

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 2 luglio 2021, n. 637 - De Nictolis, pres.; Modica de Mohac, est. - Comune di Solarino (avv. Tringali) c. Azienda agricola Oliva - società semplice agricola (avv. Seminara).

**Agricoltura e foreste - Terreno agricolo, coltivato in gran parte a uliveto, il cui frutto è destinato alla produzione diretta di olio di oliva - Richiesta di concessione edilizia per costruire un frantoio oleario - Oneri di urbanizzazione - Imprenditore agricolo professionale - Diritto al gratuito rilascio della concessione.**

(*Omissis*)

FATTO

1. Il sig. Michele Oliva è socio, amministratore e legale rappresentante della “Azienda agricola Oliva” società semplice agricola, con sede in Siracusa, costituita il 20 dicembre 2013, che gestisce oltre 61 ettari di terreno agricolo, coltivato in gran parte a uliveto, il cui frutto è destinato alla produzione diretta di olio di oliva.

L’Azienda conduce diversi appezzamenti, nelle contrade Maggio, Magrantino, Rigiliffi, Targia (in agro di Siracusa), Cugno delle Canne (in agro di Floridia) e Finaiti (in agro di Solarino). Le colture a uliveto risultano anche in catasto e i relativi dati sono stati trasmessi all’AGEA. Le piante di ulivo, tutte in piena produzione e in buono stato vegeto-produttivo, sono di numero superiore a 2420, con una produttività media non inferiore a kg 100 per pianta.

Al fine di migliorare la qualità dell’olio prodotto dall’Azienda agricola, con istanza del 27 maggio 2014 il sig. Michele Oliva (nella qualità di amministratore della stessa) chiedeva al Comune di Solarino la concessione edilizia per costruire un frantoio oleario, in c.da Finaiti (in catasto al foglio 11 partt. 490 e 492).

Il Comune si pronunziava favorevolmente, *ma chiedeva il versamento di € 35.602,57 per oneri di urbanizzazione.*

Con nota del 16 luglio 2014, il richiedente produceva l’attestato, rilasciato dallo stesso Comune, comprovante la sua qualità di *imprenditore agricolo*; e chiariva che oggetto della società semplice di cui egli è socio, amministratore e legale rappresentante è proprio ed unicamente *l’attività agricola.*

Nell’attestato, rilasciato dal Comune di Solarino il precedente 26 giugno 2014, si legge che il sig. Michele Oliva è “in possesso di adeguata capacità professionale” e che “*si dedica personalmente alla conduzione della propria Azienda agricola sita nei territori di Solarino, Floridia e Siracusa, impiegando in tale attività oltre il 50% del suo tempo di lavoro e ricavando dall’attività medesima oltre il 50% del suo reddito globale da lavoro*”.

Analoghi attestati sono stati resi dal Comune di Floridia e dal Comune di Siracusa, relativamente ai fondi ricadenti nei rispettivi territori (tali attestazioni sono state portate a conoscenza del Comune di Solarino).

Non ostante ciò (non ostante, cioè, la sussistenza delle attestazioni in questione), *il Comune insisteva nella richiesta di pagamento*, continuando a ritenere che la documentazione prodotta non fosse sufficiente a provare la sua qualità di *imprenditore agricolo.*

A questo punto il sig. Oliva stipulava una polizza fideiussoria per il pagamento degli importi richiesti e versava al Comune il primo rateo, *ma con riserva di chiedere alla predetta Amministrazione la restituzione di tutte le somme versate.*

Rilasciata la concessione edilizia, con nota del 31 luglio 2014 il Comune di Solarino chiedeva ancora al sig. Oliva, ai fini del “*rilascio, a titolo gratuito, ai sensi dell’art. 9 lett. a) L. 10/77, della concessione edilizia*”:

- di documentare il requisito di *imprenditore agricolo professionale* dell’Azienda agricola;
- e di produrre i titoli giuridici dimostrativi del possesso e della quantità di superficie coltivata ad uliveto, indicando la marca ed il modello del frantoio da installare ed allegando sia la relativa scheda tecnica, sia una perizia agronomica atta a dimostrare la produzione media degli ultimi cinque anni degli uliveti coltivati.

Sorpreso per la insistenza nella richiesta, il sig. Oliva osservava che la sua qualità di imprenditore agricolo e la sua titolarità della “società agricola Oliva” (società semplice), in precedenza non erano state mai contestate dal Comune, il quale aveva già attestato il requisito che adesso chiedeva di comprovare.

Con nota dell’8 gennaio 2015 il Comune riscontrava le deduzioni dell’interessato, ammettendo la sua qualità di imprenditore agricolo professionale, ma asserendo che “*la dimostrazione di tale qualità va riferita alla persona giuridica titolare della concessione edilizia e cioè alla ‘Azienda agricola Oliva - società semplice agricola’*”, e chiedendo che venisse dimostrato “*il nesso di preordinazione funzionale delle opere alla conduzione del fondo, che può sussistere nel caso di un frantoio in conto proprio ma che invece non esiste quando l’attività si svolge prevalentemente in conto terzi*”.

L’appellato contestava gli assunti del Comune (ribadendo anche che i pagamenti già effettuati non configuravano una condotta acquiescente) ed insisteva nel diritto al *gratuito* rilascio della concessione.

Indi sottoponeva al Comune un’articolata nota, a firma anche dei suoi legali, con la quale chiariva:

a) di essere in possesso dei requisiti soggettivi richiesti;



b) e che il frantoio per la cui costruzione aveva chiesto la concessione edilizia, avrebbe costituito *un bene strumentale per la produzione dell'olio*, e dunque per *un'attività inerente all'esercizio dell'impresa*.

Con nota del 23 marzo 2015, successivamente spedita in allegato a nota del 3 luglio 2015, il Comune di Solarino rappresentava che *"l'attività prevalente del frantoio deve risultare del tipo in conto proprio"* e che tra i fondi indicati dall'appellato non andavano considerati quelli che l'Azienda conduceva in affitto.

Con nota dell'11 giugno 2015 il legale del sig. Oliva chiariva che quest'ultimo coltiva appezzamenti di terreno dislocati in diverse contrade, ma appartenenti tutti alla medesima azienda olearia, condizionati dalla stessa fascia climatica e soggetti alle medesime tecniche agronomiche.

Ma nemmeno le nuove argomentazioni convincevano il Comune di Solarino, il quale ne deduceva che l'attività di produzione dell'olio (*rectius*: di trasformazione delle olive in olio) era da considerare, almeno in parte, come "attività condotta per conto terzi"; e che per tale ragione il beneficio della gratuità della concessione non poteva essere accordato.

2. A questo punto l'interessato proponeva ricorso innanzi al Tar di Palermo chiedendo la condanna del Comune di Solarino - previo accertamento del suo diritto all'esenzione dal pagamento degli oneri concessori - alla restituzione delle somme che aveva anticipato con riserva.

Lamentava, al riguardo, violazione dell'art. 17 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, degli artt. 1 e 2 d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (come modificato dal d.lgs 27 maggio 2005, n. 101), nonché eccesso di potere per travisamento di fatti, illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta, deducendo:

- che già l'art.9 della l. 28 gennaio 1977 n. 10, concedeva la esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione per *"le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale"*;

- e che tale beneficio è stato reiterato dall'art.3 del d.P.R. 380/01, art. 3, secondo cui il contributo di costruzione non è dovuto *"per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale"*.

3. Con sentenza n.2370 del 9 ottobre 2017 il Tar di Palermo accoglieva la domanda giudiziale del ricorrente, dichiarando - per l'effetto - il diritto della società ricorrente alla esenzione dagli oneri concessori relativi alla concessione edilizia rilasciata dal Comune di Solarino per la realizzazione del proprio frantoio, e condannando la predetta Amministrazione alla restituzione delle somme già incassate per il titolo contestato.

Quanto alle spese processuali, il Tar condannava il Comune soccombente a pagarle (in misura di €.2500,00 oltre accessori ed al rimborso del contributo unificato), mentre compensava le spese fra il ricorrente ed il Dirigente Capo dell'Ufficio tecnico comunale che si era costituito in giudizio (essendo stato anch'egli destinatario della notifica del ricorso).

4. Con l'appello in esame l'Amministrazione ha impugnato la predetta sentenza e ne chiede la riforma per i motivi indicati nella successiva parte, dedicata alle questioni di diritto.

Ritualmente costituitasi a mezzo del suo rappresentante legale, sig. Michele Oliva, la società semplice Azienda agricola Oliva, ha eccepito l'infondatezza del gravame, chiedendone il rigetto con vittoria di spese.

Nel corso del giudizio entrambe le parti hanno insistito nelle rispettive richieste ed eccezioni.

Infine, all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito dell'appello, la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

5. L'appello è infondato.

5.1. Con il primo mezzo di gravame l'Amministrazione lamenta l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione dell'art.112 del codice di procedura civile e dell'art.31, secondo comma, del codice del processo amministrativo, deducendo che il Giudice di primo grado ha errato nel non aver dichiarato inammissibile (*rectius*: irricevibile) il ricorso di primo grado, non ostante fosse stato proposto quasi due anni dopo il rilascio dell'atto autorizzatorio (atto che non era stato tempestivamente impugnato nella parte in cui aveva disposto il pagamento degli oneri concessori).

La doglianza non merita accoglimento.

Come affermato dal Consiglio di Stato, la controversia in materia di determinazione degli oneri concessori concerne un *diritto soggettivo*, rientra nella *giurisdizione esclusiva* del Giudice amministrativo ed è *soggetta agli ordinari termini prescrizione* anziché a quelli decadenziali (C.S., IV<sup>^</sup>, 2 marzo 2011, n.1326).

E poiché il ricorrente si è limitato a richiedere la restituzione degli oneri pagati (peraltro con riserva), nonché l'accertamento del suo diritto all'ottenimento della concessione gratuita, l'azione proposta in primo grado non può essere ritenuta tardiva né in alcun modo inammissibile.

5.2. Con il primo profilo del secondo mezzo di gravame l'Amministrazione lamenta violazione degli artt. 3 e 17 del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380, nonché degli artt.1 e 2 del d.lgs. 29 marzo 2001, n.99 (come modificato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n.101, ed eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità e contraddittorietà della motivazione, deducendo che il Giudice di primo grado ha altresì errato nel ritenere che la società ricorrente avesse la qualità di "imprenditore agricolo" (e fosse dunque in possesso del requisito necessario per godere del beneficio dell'esenzione dal pagamento degli oneri concessori).



La doglianza non merita accoglimento.

L'art.1, terzo comma del d.lgs. n.99 del 1994 (come novellato dal d.lgs. n.101 del 2005), ha chiarito che le società di persone, cooperative e di capitali sono considerate "imprenditori agricoli professionali" qualora almeno uno dei soci sia in possesso della qualifica in questione.

E poiché il sig. Michele Oliva riveste la qualità indicata - come, del resto, è stato attestato dallo stesso Comune - non v'è dubbio che anche la società deve ritenersi dotata del requisito in questione.

Per completezza espositiva va rilevato che nella fattispecie per cui è causa la richiesta di beneficiare dell'esenzione proviene da una "società di persone" e non già da una "società di capitali", sicché anche in mancanza della norma di legge sopra richiamata la conclusione non avrebbe potuto essere diversa (posto che le società di persone non sono dotate di personalità giuridica e che le personalità dei singoli soci non sono distinguibili da quelle della società).

5.3. Con il secondo profilo del secondo mezzo di gravame, l'Amministrazione lamenta che il Giudice di primo grado ha errato nel ritenere che l'azienda fosse in possesso del "requisito obiettivo", consistente nel fatto di condurre l'attività agricola all'esclusivo scopo della produzione agricola e/o della trasformazione del proprio prodotto.

La doglianza non merita accoglimento.

L'Amministrazione si è limitata a dedurre che il frantoio sarebbe stato utilizzato per trasformare in olio il prodotto proveniente da altre aziende.

Ma tale deduzione non è fondata su alcun elemento probatorio plausibile.

Dalla lettura della domanda e dal progetto del ricorrente emerge con chiarezza - per contro - che il frantoio per la cui costruzione è stata richiesta la concessione (gratuita) costituisce (*rectius*: costituirà) un *bene strumentale per la produzione* dell'olio, e dunque per un'attività inerente all'esercizio dell'impresa.

In ogni caso - e come statuito dal Consiglio di Stato - anche laddove, in ipotesi, l'attività di molitura (*id est*: spremitura delle olive per la trasformazione in olio) fosse svolta *in maniera non prevalente per conto di terzi e verso corrispettivo* (di un prezzo o di una parte di olio, come è prassi negli usi agricoli), ciò non sarebbe sufficiente a trasformare la qualificazione dell'attività di impresa da "agricola" in "commerciale" (cfr. C.S., V<sup>^</sup>, 6 marzo 2007, n.1051 e giurisprudenza ivi richiamata).

D'altro canto non si vede come il Comune abbia potuto prevedere che l'appellante opererà, *in futuro*, in frode alla legge.

5.4. Con il terzo mezzo di gravame l'Amministrazione lamenta che il Giudice di primo ha compensato le spese anche nei confronti del Dirigente del Comune, pur avendo disposto la sua estromissione dal giudizio (avendolo ritenuto privo di legittimazione passiva).

La doglianza merita accoglimento.

Appare evidente:

- che il soggetto estromesso dal giudizio (per carenza di legittimazione passiva) va tenuto indenne da qualsiasi spesa processuale, e dunque anche da quelle da lui eventualmente direttamente affrontate per eccepire, mediante un proprio legale (avente diritto a compenso), il proprio difetto di legittimazione passiva;

- e che appare equo che anche tali spese processuali restino (*rectius*: siano poste) a carico del Comune soccombente.

In tal senso va riformata, dunque solamente *in parte qua*, la sentenza appellata.

Per quanto concerne, infine, le spese del giudizio d'appello, dalla soccombenza del Comune non può che derivare - in mancanza di esimenti che il Collegio non ravvisa - la sua condanna al pagamento delle spese processuali, che si liquidano in € 2.000,00, oltre i.v.a., c.p.a. ed accessori dovuti *ex lege*.

(*Omissis*)