

**EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Contributi - Costruzione - Monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree - Presupposti - Individuazione**

**Cons. Stato, Sez. II, 1 luglio 2021, n. 5017**

- in *Il Foro amm.*, 7/8, 2021, pag. 1113.

*“[...] la monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione presuppone un «parametro normativo certo, che alla luce del principio di ragionevolezza possa fornire univoca oltre che congrua ed equa direzione al processo di liquidazione» [...] a garanzia, può qui utilmente aggiungersi, di tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati.*

*Non vi è ragione, dunque, perché la quantificazione delle somme dovute in alternativa alla cessione di aree destinate a standard urbanistici debba richiedere un minor grado di certezza rispetto a quanto occorra per la determinazione dei contributi di concessione, per la quale è stato già chiarito doversi procedere facendone applicazione vincolata alla predeterminazione di coefficienti che il privato deve conoscere e può verificare, con esclusione della possibilità di applicare retroattivamente coefficienti successivamente introdotti, non vigenti al momento in cui il titolo fu rilasciato [...]”.*

**FATTO**

Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, la società Immobiliare Aedes S.r.l. impugnava il permesso di costruire n. 582 del 6 novembre 2008, rilasciatole dal Comune di Lucera per realizzazione di un fabbricato per abitazioni civili e negozi, in zona di espansione residenziale “I” Lucera 2 – Settore “L” del vigente P.R.G. comunale, nella parte in cui il Comune ne aveva condizionato il rilascio al futuro incremento, in misura ancora da stabilire, delle somme già versate in luogo della cessione di aree per standard urbanistici.

Con sentenza del 28 giugno 2012, n. 1353, il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

La ricorrente ha appellato la sentenza di primo grado per ottenerne la riforma.

Ha resistito in giudizio il Comune di Lucera.

Le parti hanno prodotto memorie di discussione e repliche e alla pubblica udienza del 16 febbraio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

**DIRITTO**

1. - E’ impugnata la sentenza con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia ha respinto il ricorso proposto dalla odierna appellante per contestare la legittimità della clausola che condizionava il permesso di costruire, rilasciatole dal Comune di Lucera, alla corresponsione di un conguaglio sulle somme versate a titolo di monetizzazione degli standard urbanistici, per un

ammontare destinato a essere stabilito solo in seguito, nel termine di ultimazione dei lavori, in applicazione di quanto previsto dalla delibera della Giunta municipale del 25 settembre 2008, n. 249. Con questa delibera la Giunta aveva adottato un atto di indirizzo per incaricare il dirigente preposto all'ufficio competente *«di procedere alla rideterminazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità nel caso di espropri di aree edificabili, tenendo conto delle modifiche legislative intervenute in materia»*, con la precisazione che l'adempimento rivestiva carattere di urgenza, tra l'altro, *«per aggiornare l'ammontare della monetizzazione in luogo della cessione delle aree per standard urbanistici richiesta dagli operatori economici nell'ambito dei piani urbanistici esecutivi vigenti ed altre zone del territorio comunale»*.

Ciò sulla premessa che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, la legge del 24 dicembre 2007, n. 244, ne aveva modificato il testo per commisurare l'indennità di espropriazione delle aree edificabili al valore venale del bene, ridotta del venticinque per cento nel caso di espropriazione finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, e che, allo stato, il valore venale preso a riferimento dall'amministrazione comunale era quello, pari a lire 60000/mq, che, a suo tempo, era stato determinato con deliberazione consiliare n. 34 del 1996.

2. - In primo grado l'appellante, impugnando entrambi gli atti nei limiti del suo interesse, aveva denunciato al T.A.R. la violazione dei principi sulla irretroattività degli atti amministrativi e sull'obbligo di quantificare gli oneri concessori dovuti sulla base delle tabelle vigenti al momento del rilascio del permesso di costruire e aveva lamentato, inoltre, di essere stata illegittimamente esposta a un impegno finanziario di ammontare non determinato e non determinabile neppure *per relationem*. Il T.A.R. ha giudicato infondato il primo motivo di ricorso affermando che *«non appare illegittimo né illogico che il Comune – a fronte dell'opzione della ricorrente per l'ipotesi della monetizzazione sostitutiva in luogo della cessione delle aree – abbia ritenuto, nell'ambito di una oculata gestione del denaro pubblico, di adottare un meccanismo compensativo atto ad elidere gli effetti retroattivi della declaratoria di incostituzionalità delle norme che prevedevano la determinazione e quantificazione delle indennità di esproprio, in relazione al vuoto normativo conseguentemente determinatosi»*; difatti, prosegue il T.A.R., *«[i]n assenza di tal condizione si determinerebbe un'evidente indebita sperequazione e locupletazione in favore degli operatori economici beneficiari dei piani di lottizzazione o dei piani particolareggiati, in danno delle casse comunali, in conseguenza della ricaduta economica degli oneri necessari per l'acquisizione delle aree a mezzo di esproprio sulla collettività e a beneficio esclusivo dei predetti lottizzanti»*.

Anche l'altro motivo di ricorso sarebbe stato infondato, anzitutto perché «*la successiva determinazione delle somme dovute a conguaglio non risulta ancorata a determinazioni arbitrarie e unilaterali dell'Amministrazione, bensì ai criteri previsti dalla emananda normativa e attesa la situazione di vuoto normativo medio tempore determinatasi proprio in conseguenza degli effetti retroattivi delle sentenza dichiarativa della incostituzionalità della normativa previgente*».

Secondo il giudice di primo grado, infatti, «*proprio il principio del tempus regit actum precludeva al Comune qualsivoglia possibilità di riferimento a obiettivi parametri per la determinazione delle indennità dovute per l'esproprio e per l'acquisizione di aree necessarie per garantire il rispetto degli standards urbanistici*» (mentre «*[l]a circostanza dell'essere determinati i successivi criteri ad opera del legislatore esclude l'arbitrio e l'unilateralità delle eventuali successive variazioni degli importi e rende determinabile l'oggetto della prestazione accessoria dovuta dalla ricorrente, essendo evidente che tale conguaglio dovrà semplicemente coprire i costi effettivamente sostenuti dall'Amministrazione per l'acquisizione delle aree*»).

3. – Prima di esaminare le critiche rivolte alla sentenza di prime cure, occorre soffermarsi sull'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, per omessa impugnazione della determinazione dirigenziale n. 334 del 24 novembre 2008, assorbita in primo grado dal T.A.R. e riproposta dal Comune nelle sue difese d'appello.

Si tratta del provvedimento di rideterminazione delle indennità di esproprio per le aree edificabili adottato in attuazione dell'atto d'indirizzo della Giunta municipale, che, secondo l'Ente locale, l'appellante avrebbe dovuto parimenti impugnare, a pena d'inammissibilità del suo ricorso.

L'eccezione è, tuttavia, infondata, essendo lesivo dell'interesse azionato non già il calcolo della differenza che il ricorrente avrebbe dovuto versare in relazione alle nuove tabelle (pari a euro 66.529,88) o l'introduzione delle tabelle medesime, ma la clausola che assoggettava il titolo edilizio alle tabelle future, anziché a quelle vigenti alla data del suo rilascio.

4. – Nel merito, l'appello è fondato.

5. - Come è stato denunciato nel primo motivo di appello, non vi era alcuna situazione di vuoto normativo, conseguente all'efficacia retroattiva della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, alla quale occorresse rimediare.

L'intera vicenda, dalla data di presentazione della domanda di rilascio del permesso di costruire (24 gennaio 2008) al suo rilascio (6 novembre 2008), si collocava all'indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 24 ottobre 2007 e della stessa modifica delle disposizioni, da questa dichiarate illegittime, ad opera dell'art. 2, comma 89, della legge del 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Inoltre, se è vero che le disposizioni così modificate dovevano applicarsi a tutti i procedimenti espropriativi in corso (*ex art. 2, comma 90, l. n. 244/2007*, a meno che la determinazione dell'indennità di espropriazione fosse stata condivisa o accettata o, comunque, divenuta irrevocabile), agli atti del giudizio non consta affatto che il permesso di costruire *de qua* facesse riferimento o, in qualche modo, fosse legato a specifici espropri in corso o già effettuati, il cui costo risultasse incrementato per effetto della richiamata sentenza della Corte costituzionale e del conseguente intervento del legislatore; vi insiste, in modo puntuale, l'appellante (pag. 8 dell'appello) senza trovare smentita alcuna da parte del Comune.

Nel caso di specie, pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, non vi era alcuna necessità di adottare un meccanismo compensativo che fosse atto ad elidere gli effetti retroattivi della declaratoria di incostituzionalità delle norme sulla determinazione e quantificazione delle indennità di esproprio, né può sottacersi che il permesso di costruire di cui trattasi era stato rilasciato quasi undici mesi dopo la riscrittura dell'art. 37 del Testo unico (e oltre un mese appresso la delibera di Giunta n. 249/2008), quando era trascorso un tempo più che congruo perché, indotto dal mutato quadro normativo, il Comune rivedesse i valori tabellari fissati nel 1996.

Ciò detto, questo Consiglio ha già evidenziato che la monetizzazione sostitutiva della cessione delle aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione presuppone un «*parametro normativo certo, che alla luce del principio di ragionevolezza possa fornire univoca oltre che congrua ed equa direzione al processo di liquidazione*» (C.d.S., sez. IV, 27 febbraio 2020, n. 1436), a garanzia, può qui utilmente aggiungersi, di tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati.

Non vi è ragione, dunque, perché la quantificazione delle somme dovute in alternativa alla cessione di aree destinate a standard urbanistici debba richiedere un minor grado di certezza rispetto a quanto occorra per la determinazione dei contributi di concessione, per la quale è stato già chiarito doversi procedere facendone applicazione vincolata alla predeterminazione di coefficienti che il privato deve conoscere e può verificare, con esclusione della possibilità di applicare retroattivamente coefficienti successivamente introdotti, non vigenti al momento in cui il titolo fu rilasciato (C.d.S., Ad. plen., n. 12 del 2008).

6. – Per queste assorbenti ragioni, in conclusione, l'appello va accolto.

Di conseguenza, in riforma della sentenza appellata, dev'essere accolto il ricorso di primo grado e annullato, per l'effetto, il provvedimento con lo stesso impugnato, nei limiti dell'interesse del ricorrente.

7. – Nella peculiarità della vicenda si ravvisano i presupposti per compensare interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento con lo stesso impugnato, nei limiti dell'interesse del ricorrente.

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

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2021, svoltasi in videoconferenza con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Francesco Guarracino**

**IL PRESIDENTE**

**Gianpiero Paolo Cirillo**

**IL SEGRETARIO**