

EDILIZIA ED URBANISTICA: Oneri di urbanizzazione primaria e secondaria - In genere - Incidenza - Misura - Individuazione - Rientra nelle competenze del Consiglio comunale.

Tar Campania - Salerno, Sez. II, 21 dicembre 2022, n. 3561

“[...] Gli oneri di urbanizzazione costituiscono un corrispettivo di diritto pubblico che deve essere determinato in conformità alla legge e agli atti attuativi della stessa con la conseguenza che gli stessi non possono essere liberamente quantificati dalle parti” [...]; – “Il computo degli oneri di urbanizzazione deve essere operato in base alla disciplina vigente al momento del rilascio del titolo edilizio, allorché sorge pure la correlativa obbligazione contributiva, che, conseguentemente, solo allora può essere quantificata” [...]; – “In tema di oneri di urbanizzazione non è consentito scorporare il criterio di quantificazione degli oneri di urbanizzazione dalla effettiva zonizzazione prevista dallo strumento urbanistico generale. Ciò significa che non può considerarsi legittima una quantificazione degli oneri di urbanizzazione che applichi le tariffe di una tipologia zona ad un intervento edilizio da realizzarsi su di una zona connotata da differente vocazione e solo in via sussidiaria, e comunque per il perseguimento di preminenti interessi pubblici, l’ente locale può valorizzare ulteriori parametri per la determinazione degli oneri di urbanizzazione...” [...].

Il quadro di principi, appena delineato, consente di evidenziare come la quantificazione degli oneri di urbanizzazione costituisca un’attività strettamente predeterminata dalla legge e dagli altri atti di regolazione che tratteggiano la disciplina strumentale alla loro quantificazione.

La disciplina in questione deve essere quella vigente e, nella sua applicazione, il Comune non può prescindere dall’ “effettiva zonizzazione prevista dallo strumento urbanistico generale” [...].

[...] L’incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni...”. La suddetta competenza è ribadita dal successivo comma 5 per il caso in cui la regione non provveda alla definizione della tabelle parametriche e dal successivo art. 19 recante la disciplina del contributo di costruzione per opere o impianti non destinati alla residenza, alle quali è ascrivibile l’intervento assentito in favore della esponente [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 2 novembre 2022 il dott. Olindo Di Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Col ricorso in epigrafe, la RI.DE.CO. s.r.l. (in appresso, R.) agiva per: – l’annullamento: — del permesso di costruire (PdC) n. 4 del 6 aprile 2022, rilasciatole dal Responsabile del Settore SUAP – Igiene urbana del Comune di Pagani, nella parte in cui, previa proposta del Responsabile del procedimento di cui alla nota del 15 marzo 2022, prot. n. 12418, la quota dovuta a titolo di oneri di urbanizzazione era stata quantificata in complessivi € 142.471,88; — della delibera della Giunta comunale (DGC) di Pagani n. 95 del 9 novembre 2021; — della nota del Responsabile del Settore Pianificazione prot. n. 9856 del 15 marzo 2022; – l’accertamento dell’esatto ammontare degli oneri di urbanizzazione, ove dovuti; – la condanna del Comune di Pagani al rimborso delle somme indebitamente versate a titolo di oneri di urbanizzazione, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

2. L’intervento assentito col menzionato PdC n. 4/2022 consisteva nella realizzazione di un opificio industriale sul lotto ubicato in Pagani, via Corallo, n. 163,, censito in catasto al foglio 6, particelle 512, 1984 e 1986, e ricadente in zona classificata D dal PRG di Pagani e disciplinata dal PIP approvato giusta delibere del Consiglio comunale n. 128 del 19 dicembre 1989 e n. 87 del 12 dicembre 1990.

3. Nel contestare la determinazione della somma (€ 142.471,88) spettante a titolo di oneri di urbanizzazione, compiuta in sede di rilascio del PdC n. 4/2022 (cfr. nota del Responsabile del procedimento prot. n. 12418 del 15 marzo 2022, sulla scorta della direttiva impartita dalla DGC di Pagani n. 95 del 9 novembre 2021, la ricorrente lamentava, in estrema sintesi, che: a) stante l’applicazione del parametro (€ 35/mq) enucleato in relazione all’ormai decaduto PIP di Pagani, anziché dei vigenti parametri regionali (rivenienti dalle delibere del Consiglio regionale della Campania, DCRC, n. 119/1 del 28 luglio 1977, n. 95/15 del 5 luglio 1979 e n. 208/5 del 26 marzo 1985), così come aggiornati con delibera n. 7 del 19 giugno 2020 dal Commissario prefettizio con poteri di Consiglio comunale, nonché tenuto conto dell’indirizzo già assunto da TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 1902/2019 con riguardo ad una vicenda omologa, illegittimo sarebbe l’adottato criterio di calcolo dell’incidenza delle opere di urbanizzazione ex art. 19, comma 1, del d.p.r. n. 380/2001, così da ragguagliare l’ingente importo di € 142.471,88, in luogo del ben minore importo di € 10.712,22; b) peraltro, stando alla nota del Responsabile del Settore Lavori Pubblici prot. n. 3248 del 18 settembre 2021, il parametro riferito al PIP di Pagani, ove commisurato ai costi effettivamente sostenuti per le opere di urbanizzazione, avrebbe dovuto essere pari a € 8,24/mq, anziché a € 35/mq; c) quest’ultimo ammontare sarebbe stato, infine, determinato, con delibera n. 95 del 9 novembre 2021, dalla Giunta comunale, a tanto incompetente, anziché dal Consiglio comunale di Pagani.

4. L'intimato Comune di Pagani non si costituiva in giudizio.

5. All'udienza pubblica del 2 novembre 2022, la causa era trattenuta in decisione.

6. Venendo ora a scrutinare il ricorso, esso si rivela fondato per le ragioni illustrate in appresso.

7. Innanzitutto, la determinazione degli oneri di urbanizzazione relativi al PdC n. 4/2022 risulta fondata su un parametro (€ 35/mq) obsoleto, dacché riferito all'ormai decaduto PIP di Pagani.

7.1. In questo senso, il Collegio ritiene di dover dar seguito all'indirizzo già accreditato dalla Sezione con riferimento ad una fattispecie omologa nella sentenza n. 1902/2019, invocata a suffragio degli assunti attorei.

«In particolare, – recita la pronuncia richiamata – è stato affermato che: – “Gli oneri di urbanizzazione costituiscono un corrispettivo di diritto pubblico che deve essere determinato in conformità alla legge e agli atti attuativi della stessa con la conseguenza che gli stessi non possono essere liberamente quantificati dalle parti” (TAR Toscana, Firenze, Sez. III, 27 febbraio 2018, n. 307); – “Il computo degli oneri di urbanizzazione deve essere operato in base alla disciplina vigente al momento del rilascio del titolo edilizio, allorché sorge pure la correlativa obbligazione contributiva, che, conseguentemente, solo allora può essere quantificata” (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 maggio 2017, n. 2369); – “In tema di oneri di urbanizzazione non è consentito scorporare il criterio di quantificazione degli oneri di urbanizzazione dalla effettiva zonizzazione prevista dallo strumento urbanistico generale. Ciò significa che non può considerarsi legittima una quantificazione degli oneri di urbanizzazione che applichi le tariffe di una tipologia zona ad un intervento edilizio da realizzarsi su di una zona connotata da differente vocazione e solo in via sussidiaria, e comunque per il perseguimento di preminenti interessi pubblici, l'ente locale può valorizzare ulteriori parametri per la determinazione degli oneri di urbanizzazione...” (Consiglio di Stato, sez. IV, 27 febbraio 2018, n. 1187; Consiglio di Stato, sez. V, 19 luglio 2013, n. 3934).

Il quadro di principi, appena delineato, consente di evidenziare come la quantificazione degli oneri di urbanizzazione costituisca un'attività strettamente predeterminata dalla legge e dagli altri atti di regolazione che tratteggiano la disciplina strumentale alla loro quantificazione.

La disciplina in questione deve essere quella vigente e, nella sua applicazione, il Comune non può prescindere dall' “effettiva zonizzazione prevista dallo strumento urbanistico generale”.

Per quel che interessa il presente contenzioso, va anche ricordato il precetto dell'art. 17, comma 1, della legge del 17 agosto 1942, n. 1150, a mente del quale: “Decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella

costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso”.

Alla luce delle suesposte coordinate può essere esaminata la domanda proposta dalla società.

La nota di quantificazione degli oneri di urbanizzazione, comunicata dal Comune all’interessato, così si esprime, quando individua uno dei due parametri (quello che quantifica la somma dovuta al metro quadro) il cui prodotto costituisce l’ammontare degli oneri di urbanizzazione: “oneri di urbanizzazione primaria e secondaria al mq di superficie del lotto così come determinato negli elaborati di variante al piano PIP approvato con DCC 51/99 e s.m.i.”.

Sostiene la ricorrente, a tale proposito, che “...al momento del rilascio del permesso di costruire il PIP era decaduto ex lege...” e che “...il contributo per gli oneri va ricalcolato applicando le tabelle parametriche in vigore per gli interventi costruttivi in zona D del PRG relative ad opifici industriali ...”. (...).

Invero, ritiene il Collegio che le deduzioni siano fondate alla luce di quanto sinora osservato e di quanto appresso dedotto.

Il riferimento ad un piano particolareggiato oramai scaduto, induce il Collegio a ritenere che il Comune si sia discostato dalle regole sopra esposte e abbia quantificato le somme dovute attraverso un parametro non più vigente.

Circa la scadenza del PIP, essa risulta acclarata dalla sentenza n. 1561 del 2004 di questo TAR, la quale ha espressamente affermato che esso “risulta scaduto alla fine dell’anno 2000” (pag. 15), sicché l’ente locale non avrebbe dovuto tenere in considerazione tale elemento di parametrizzazione della sorte capitale dovuta, nella determinazione degli oneri di urbanizzazione».

7.2. Nello stesso senso dell’anacronismo del parametro (€ 35/mq) applicato in sede di rilascio del PdC n. 4/2022, milita anche il tenore della nota del Responsabile del Settore Lavori Pubblici prot. n. 3248 del 18 settembre 2021, ove si rileva come esso dovesse essere rideterminato nella misura di € 8,24/mq, per effetto del progressivo ridimensionamento delle opere di urbanizzazione ab origine programmate (mediante razionalizzazione del sistema viario, eliminazione del Bus-Terminal e dell’Ufficio Postale, finanziamento regionale degli incumbenti relativi alle reti idriche e fognarie, devoluti alla GORI s.p.a.), attestatesi alla soglia del 60% del totale degli interventi previsti, e della connessa riduzione dei costi corrispondenti.

8. Non soccorre, poi, la soluzione adottata dal Responsabile del procedimento di nella nota del 15 marzo 2022, prot. n. 12418, poi recepita nel PdC n. 4/2022, il richiamo ivi contenuto alla DGC di Pagani n. 95 del 9 novembre 2021, la quale ha confermato nella misura di € 35/mq la quota di incidenza delle opere di urbanizzazione in zona ex PIP.

Ed invero, la menzionata DGC di Pagani n. 95 del 9 novembre 2021, oltre a scontare i medesimi vizi infirmanti stigmatizzati retro, sub n. 7, risulta adottata dall'organo giuntale di governo dell'ente locale, a tanto incompetente, anziché da quello consiliare.

In argomento, il Collegio ritiene di dover aderire al seguente arresto, sancito da TAR Molise, Campobasso, n. 210/2014:

«In tal senso – recita la pronuncia richiamata – depone il tenore letterale dell'art. 16, comma 4, del d.p.r. n. 380/2001 che riconosce espressamente la competenza del Consiglio comunale in materia, affermando che: “L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni...”. La suddetta competenza è ribadita dal successivo comma 5 per il caso in cui la regione non provveda alla definizione della tabelle parametriche e dal successivo art. 19 recante la disciplina del contributo di costruzione per opere o impianti non destinati alla residenza, alle quali è ascrivibile l'intervento assentito in favore della esponente.

Deve ancora osservarsi che le menzionate disposizioni contenute nel d.p.r. n. 380/2001 non rivestono portata derogatoria bensì confermativa della disciplina sulle attribuzioni del Consiglio comunale come normate all'art. 42 del d. lgs. n. 267/2000 atteso che, ai sensi della lettera f, comma 2, del disposto normativo in esame, il Consiglio ha competenza anche in materia di “istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi”, e non v'è dubbio che, anche a prescindere dalla controversa natura giuridica degli oneri in questione, si tratti di prestazioni patrimoniali imposte la cui disciplina, secondo un risalente principio giuridico, spetta all'organo elettivo della comunità di riferimento, nella specie rappresentato dal Consiglio comunale.

Né per sostenere la tesi della competenza della Giunta comunale vale opporre che nel caso di specie si tratterebbe di un mero adeguamento degli importi degli oneri dovuti poiché, in senso contrario, deve osservarsi che l'art. 16 del d.p.r. n. 380/2001 non distingue tra determinazione degli oneri e loro aggiornamento, limitandosi ad indicare nel consiglio l'organo competente a provvedere in materia, in linea con la previsione generale di cui all'art. 42, comma 2, lett. f, del d. lgs. n. 267/2000.

Al contempo la tesi della competenza della Giunta non può fondatamente essere sostenuta facendo valere il carattere sostanzialmente vincolato del procedimento di adeguamento periodico degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, atteso che, in realtà, si tratta di decisioni comunque caratterizzate dall'esercizio di poteri discrezionali che, per l'ampia latitudine delle valutazioni di merito implicate e per le ricadute dirette sui diritti dominicali degli appartenenti alle comunità di

riferimento, non possono non essere esercitati dal Consiglio in quanto unico organo competente in materia di istituzione ed ordinamento di tributi e di disciplina delle tariffe per la fruizione dei servizi.

Che si tratti di esercizio di poteri discrezionali è confermato sia dal tenore delle disposizioni normative pertinenti che dal contenuto delle delibere in concreto assunte dalla Giunta e contestate dalla ricorrente.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 16, comma 6, del d.p.r. n. 380/2001 "Ogni cinque anni i comuni provvedono ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale"; nella specie non risulta che la Regione ... abbia assunto alcuna decisione in materia di adeguamento degli oneri di urbanizzazione sicché l'attività posta in essere dalla Giunta non si rivela come meramente attuativa degli indirizzi regionali in materia.

Inoltre la norma prevede che l'aggiornamento debba essere eseguito "in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale", secondo cioè parametri tutt'altro che oggettivi ed univoci, implicando stime di carattere presuntivo e probabilistico certamente opinabili ...

Ora è evidente che la scelta di un criterio, non imposto dalla legge e neppure dagli indirizzi regionali ... non può ragionevolmente essere sottratto alla competenza del Consiglio in quanto organo responsabile della istituzione dei tributi e della disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei servizi, qual è l'attività di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria»

9. In conclusione, stante la sua ravvisata fondatezza nei sensi di cui sopra, il ricorso in epigrafe deve essere accolto.

Per l'effetto, gli atti con esso impugnati vanno annullati in parte qua.

Nel contempo, il Comune di Pagani va condannato a restituire alla R. la somma da quest'ultima frattanto versata, ove esuberante la quota di incidenza per opere di urbanizzazione ex art. 19, comma 1, del d.p.r. n. 380/2001, il cui esatto importo, ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., su proposta del medesimo Comune di Pagani, andrà rideterminato in conformità ai criteri regionali (rivenienti dalle delibere del Consiglio regionale della Campania, DCRC, n. 119/1 del 28 luglio 1977, n. 95/15 del 5 luglio 1979 e n. 208/5 del 26 marzo 1985), così come aggiornati con delibera n. 7 del 19 giugno 2020 dal Commissario prefettizio con poteri di Consiglio comunale di

Pagani, nonché attualizzato in base all'indice di rivalutazione monetaria ed al tasso di interesse legale dal momento dell'originario versamento sino a quello dell'avvenuto rimborso.

La proposta di determinazione a cura dell'amministrazione intimata e il pagamento delle somme dovute in favore della ricorrente dovranno avvenire entro il termine che si fissa, quanto alla proposta, in 45 giorni decorrenti dalla comunicazione o, se anteriore, notificazione della presente decisione, e, quanto al pagamento, in 45 giorni dalla notizia dell'accettazione della proposta.

10. Sante la particolare complessità delle questioni trattate, sussistono i presupposti per dichiarare irripetibili le spese di lite nei confronti del non costituito Comune di Pagani.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando accoglie il ricorso in epigrafe, per l'effetto annullando in parte qua gli atti con esso impugnati, nonché condannando il Comune di Pagani a restituire alla RI.DE.CO. s.r.l. le somme indebitamente percepite a titolo di oneri di urbanizzazione, da determinarsi in base ai criteri indicati in motivazione.

Spese irripetibili.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 2 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Laura Zoppo, Referendario

IL SEGRETARIO