

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Oneri di urbanizzazione e/o concessori - Importo - Casi in cui è suscettibile di rideterminazione.

Tar Puglia - Lecce, Sez. I, 26 giugno 2023, n. 830

“[...] Il carattere paritetico del rapporto [...] non esclude la doverosità della rideterminazione quante volte la Pubblica Amministrazione si accorga che l’iniziale determinazione degli oneri di urbanizzazione sia dipesa da un’inesatta applicazione delle tabelle o anche da un semplice errore di calcolo.

Il Comune è pur sempre, infatti, titolare del potere-dovere di richiedere il contributo di costruzione secondo i parametri e nei limiti fissati dalla legge e dalle disposizioni regolamentari integrative fissate dalle Regioni, facendone una applicazione vincolata alla predeterminazione di coefficienti, che il privato deve conoscere e ben può verificare [...]”.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Lizzano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza smaltimento del giorno 25 maggio 2023 la Cons.dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.E’ impugnata l’epigrafata nota del 28.12.2018 del Responsabile dell’Ufficio Tecnico Comunale, (prot. 140/2018) recante ad oggetto *“Recupero delle somme non versate a titolo di contributo di costruzione relativamente al permesso di costruire n. 8 del 23/01/2009 – P.E. 3556/2018”*, con la quale veniva significato quanto segue: *“a seguito della verifica della sua pratica/posizione è emerso che l’importo da Lei versato quale contributo del costo di costruzione è stato calcolato senza tener conto della normativa regionale in vigore al momento del rilascio del titolo abilitativo. Ai sensi e per gli effetti del comma 9 dell’art. 16 del D.P.R. n. 308/01, infatti, il “costo di costruzione” è determinato periodicamente dalle Regioni, e come nel caso è in concreto avvenuto dapprima con DGR n. 449/2006, poi con l’art.2 della L.R. n. 1/2007 e poi ancora con le successive Delibere di G.R. n. 2268/2008, n. 2081/2009 e n. 766/2010. L’ufficio, nella determinazione del quantum di tale componente del contributo da versare, ha tuttavia effettuato un “errore nella relativa liquidazione” in quanto non corrispondente alle determinazioni regionali ratione temporis (direttamente) vigenti e con la presente, non essendo il credito prescritto, nel comunicare la*

rettifica di calcolo operata, chiede il pagamento di integrazione dell'importo da Lei originariamente dovuto in favore del bilancio comunale per l'utilizzazione per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente."

1.1.A sostegno del ricorso sono rassegnate le censure di seguito rubricate.

-Violazione di legge: art. 16, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. edilizia) ed art. 21-nonies Legge 7 Agosto 1990 n° 241.

-Violazione dei principi fondamentali dell'Ordinamento: principio del legittimo affidamento e/o di buona fede.

-Domanda indennitaria subordinata.

1.2. Con motivi aggiunti notificati il 7 settembre 2019 e depositati in giudizio il 7 ottobre 2019 il ricorrente ha altresì impugnato anche l'ulteriore nota del Responsabile dell'ufficio tecnico comunale (prot. 7612/2019), recante ad oggetto: "*Recupero delle somme non versate a titolo di contributo di costruzione relativamente al permesso di costruire n. 8 del 23/01/2009 – P.E. 3556/2008*", con la quale il Comune di Lizzano ha reiterato l'intimazione formulata col precedente provvedimento datato 28/12/2018, notificato il 09/01/2019, oggetto del ricorso introduttivo del giudizio.

1.3. L'11 aprile 2019 si è costituito in giudizio il Comune di Lizzano contestando l'ex adverso dedotto e insistendo per la reiezione del ricorso.

All'udienza di smaltimento del 25 maggio 2023, svolta mediante collegamento da remoto in videoconferenza tramite applicativo Microsoft Teams, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2.Preliminarmente, rileva il Collegio che sussiste la giurisdizione (esclusiva) dell'adito T.A.R., ex art. 133 primo comma lettera f) c.p.a., poiché l'oggetto del giudizio (che verte su "atti paritetici" della P.A. in materia edilizia) è, anzitutto ed essenzialmente, costituito dall'accertamento del (preteso) diritto del Comune di Lizzano (e del correlativo obbligo dell'interessato) al versamento di un "conguaglio" sul contributo concessorio correlato al rilascio del permesso di costruire n.8 del 23/01/2009.

3.Nel merito, il ricorso è invece infondato e deve essere rigettato.

3.1.La res controversa è stata definitivamente risolta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la quale si è chiarito che "gli atti con i quali la p.a. determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall'art. 16 D.P.R. n. 380 del 2001, non hanno natura autoritativa, non essendo espressione di una potestà pubblicistica, ma costituiscono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune per il rilascio del permesso di costruire, stante la sua onerosità, nell'ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta, in quanto

tale, al termine di prescrizione decennale, sicché ad essi non possono applicarsi né la disciplina dell'autotutela dettata dall'art. 21-nonies l. n. 241 del 1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimenti manifestazioni di imperio. La p.a., nel corso di tale rapporto, può pertanto sempre rideterminare, sia a favore che a sfavore del privato, l'importo di tale contributo, in principio erroneamente liquidato, richiedendone o rimborsandone a questi la differenza nell'ordinario termine di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.) decorrente dal rilascio del titolo edilizio, senza incorrere in alcuna decadenza" (Consiglio di Stato Adunanza Plenaria n. 12/2018).

Alla stregua dei principi sopra riportati, resta escluso che la determinazione e richiesta dei contributi concessori debbano avvenire "una tantum" al momento del rilascio del permesso di costruire, ben potendo (ed anzi dovendo) intervenire anche successivamente per l'eventuale differenza in favore del bilancio comunale, purché nell'ordinario termine di prescrizione decennale, e ferma restando la necessità (rispettata nel caso di specie) di riferimento a tariffe già approvate alla data del rilascio del permesso di costruire.

3.2. Ciò premesso, l'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ribadisce l'onerosità del permesso di costruire mediante versamento di un contributo articolato su due componenti: oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria) e costo di costruzione.

Tale contributo, determinato al momento del rilascio del ridetto titolo, è suscettibile di rideterminazione in due casi:

a) quando intervenga la scadenza del permesso di costruire con un suo rinnovo o una variante al titolo edilizio che incrementi il carico urbanistico (Consiglio di Stato Sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2471; Sez. IV, n. 1504/2015);

b) quando, nell'adozione del primitivo provvedimento di determinazione, vi sia stato un errore nel calcolo del contributo rispetto alla situazione di fatto e alla disciplina vigente al momento (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, n. 6033/2012; Sezione Quarta, 12 giugno 2017, n. 2821).

Il citato art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 dispone 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", in relazione a una serie di indicatori tipizzati (comma 4); in mancanza di definizione delle tabelle parametriche regionali e fino alla definizione delle tabelle stesse, "i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale" (comma 5), come del pari "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” (comma 6).

Il costo di costruzione per i nuovi edifici, invece, “è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l’edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell’articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457..... Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell’intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall’Istituto Nazionale di Statistica (I.S.T.A.T.)...”.

Nella Regione Puglia, l’art. 2 (“Determinazione del costo di costruzione decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”) della Legge Regionale 1° febbraio 2007, n. 1, con riferimento al costo di costruzione, stabilisce, poi, che:

“1. Il costo di costruzione per la nuova edificazione viene confermato, fino a nuovo aggiornamento, in misura pari al costo base di nuova costruzione stabilito, con riferimento ai limiti massimi ammissibili per l’edilizia residenziale agevolata, a norma della lettera g) del primo comma dell’articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l’edilizia residenziale), con Delib. G.R. 4 aprile 2006, n. 449 (Aggiornamento dei limiti massimi di costo per gli interventi di Edilizia residenziale sovvenzionata e di Edilizia residenziale agevolata), ossia pari a euro 594,00/mq.

2. I comuni hanno facoltà di applicare al costo base per l’edilizia agevolata, come determinato al comma 1, i “Criteri per il calcolo del contributo relativo al costo di costruzione” di cui all’allegato A della presente legge, motivando adeguatamente le eventuali riduzioni o incrementi sia in relazione alle situazioni di bilancio comunale sia in relazione ai costi di costruzione effettivamente praticati in loco.

3. In assenza di apposite deliberazioni della Giunta regionale che provvedano ad adeguare il costo di costruzione, il costo medesimo, così come determinato dalla presente legge, è adeguato annualmente dai comuni in ragione dell’intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

4. Il primo adeguamento annuale si applica ai permessi di costruire e/o alla Denuncia inizio attività (DIA) la cui domanda sia pervenuta al comune, completa, in data successiva al 31 dicembre 2006; analogamente, per gli anni a seguire, l’adeguamento annuale si applica ai permessi di costruire e/o alla DIA la cui domanda sia pervenuta al Comune, completa, in data successiva al 31 dicembre di ogni anno”.

3.3. Dall'esegesi coordinata delle sopra riportate disposizioni statali e regionali, si evince (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, cit., 27 settembre 2017, n. 4515):

– che il potere di determinazione del costo di costruzione per i nuovi edifici è attribuito alle Regioni e che, qualora queste ultime non vi provvedano ovvero nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, “il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)”;

– che, nella Regione Puglia, inoltre, al costo di costruzione, ragguagliato a quello previsto per l'edilizia residenziale pubblica, i Comuni “hanno facoltà” di applicare, in aggiunta al costo base determinato dalla Regione, “eventuali riduzioni o incrementi sia in relazione alle situazioni di bilancio comunale sia in relazione ai costi di costruzione effettivamente praticati in loco”;

– e che, qualora i Comuni non esercitino tale “facoltà” (e non obbligo) – in data antecedente a quella del rilascio del titolo edilizio, e senza possibilità di applicazione retroattiva – il contributo dovuto per costo di costruzione resta commisurato a quello definito dalla Regione, eventualmente incrementato, sussistendone i presupposti, mediante applicazione dell'indicato indice ISTAT.

Di conseguenza:

“a) i costi-base fissati con delibera regionale si applicano direttamente;

b) le delibere con cui i Comuni determinino i costi in misura differente da quanto deciso dalla Regione, avvalendosi di facoltà previste da leggi regionali (nella specie: art. 1, comma 2, della legge regionale n. 1/2007), hanno carattere eventuale e non condizionano l'immediata vigenza e operatività del costo-base fissato dalla Regione; tali delibere si applicano comunque solo ai nuovi permessi, ma solo per la parte di incremento o diminuzione rispetto al costo-base fissato con atto regionale; in altri termini, nel caso di contributo di costruzione per nuove costruzioni, il principio di irretroattività delle delibere comunali sopravvenute opera sì, ma solo per il costo in aumento o in riduzione (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Quarta, cit., 12 giugno 2017, n. 2821).

In applicazione delle suindicate coordinate normative, questa Sezione, è dell'avviso meditato (Cfr. fra le ultime, sentenza n. 609/2020, i cui principi possono in questa sede essere integralmente confermati) che si debba opportunamente tenere distinta la disciplina relativa alla determinazione degli oneri di urbanizzazione da quella relativa alla determinazione dei costi di costruzione.

Con riguardo alla prima, la giurisprudenza di questo Tribunale ha già chiarito che “una volta che la determinazione degli oneri concessori sia correttamente avvenuta sulla base delle tabelle vigenti all'epoca del rilascio del permesso di costruire, è illegittima la pretesa dell'Amministrazione di addossare al titolare del permesso edilizio rilasciato anni prima l'ulteriore carico finanziario

derivante dal meccanismo di aggiornamento; d'altro canto la convenienza a realizzare o non l'intervento edilizio non può prescindere da una valutazione degli oneri concessori quale significativa componente del costo complessivo, per cui, un adeguamento del contributo ex post si tradurrebbe in un'alea insopportabile per chi, ove a conoscenza di una diversa e maggiore entità del contributo, si sarebbe magari astenuto dall'iniziativa economica intrapresa" (così T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 22 ottobre 2015, n.3004).

Ne consegue che le delibere comunali di adeguamento degli oneri di urbanizzazione possono trovare applicazione esclusivamente "per i permessi rilasciati a far tempo dall'epoca di adozione dell'atto deliberativo e non anche per quelli rilasciati in epoca anteriore" (così già T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 15 gennaio 2013, n. 48).

Ciò discende, oltre che dal disposto del citato art. 16 del D.P.R. n. 380 del 2001, dai principi generali in materia di obbligazioni e, segnatamente, di buona fede oggettiva, che impediscono al creditore di pretendere maggior somme che presupponevano la diligente attivazione delle proprie prerogative (quale l'aggiornamento delle tabelle di calcolo).

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella già richiamata pronuncia n. 12 del 30 agosto 2018, dopo aver affermato che il carattere paritetico del rapporto "non esclude la doverosità della rideterminazione quante volte la Pubblica Amministrazione si accorga che l'iniziale determinazione degli oneri di urbanizzazione sia dipesa da un'inesatta applicazione delle tabelle o anche da un semplice errore di calcolo" ha ribadito fermamente che, a tutela dell'affidamento che il privato deve potere nutrire in ordine all'operato dell'Amministrazione, "il Comune ha l'obbligo di adoperarsi affinché la liquidazione del contributo di costruzione venga eseguita nel modo più corretto, sollecito, scrupoloso e preciso, sin dal principio".

È, quindi, da escludere che il Comune resistente possa giustificare una richiesta di integrazione di quanto già versato a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sulla scorta dell'esigenza di porre rimedio, a posteriori, ad una propria condotta inadempiente.

Un diverso regime di liquidazione trova applicazione, come anticipato, con riguardo ai costi di costruzione.

Sul punto il Supremo Consenso della Giustizia Amministrativa ha avuto modo di precisare, pronunciandosi su un casus a cui era applicabile la normativa regionale pugliese, che, in base a quanto stabilito dall' art. 16 comma 9 del D.P.R. n. 380 del 2001 e ss.mm., "i costi-base fissati con delibera regionale si applicano direttamente", mentre "le delibere con cui i Comuni determinino i costi in misura differente da quanto deciso dalla Regione, avvalendosi di facoltà previste da leggi

regionali (nella specie: art. 1, comma 2, della legge regionale n. 1/2007), hanno carattere eventuale e non condizionano l'immediata vigenza e operatività del costo-base fissato dalla Regione".

Muovendo da siffatte premesse si è ritenuto che "il principio di irretroattività delle delibere comunali sopravvenute opera sì, ma solo per il costo in aumento o in riduzione" rispetto "al costo-base fissato con atto regionale" (così Consiglio di Stato, sez. IV, 12 giugno 2017 n. 2821).

3.4. Nella specie, l'atto paritetico impugnato richiede la somma di € 4.547,93 a titolo di costo di costruzione richiamando la D.G.R. n. 449/2006, l'art.2 della L.R. n.1/2007 e poi ancora le successive delibere di G.R. n. 2268/2008, n. 2081/2009, ossia atti antecedenti il permesso di costruire n°8 del 23.1.2009.

Non sussiste pertanto alcuna violazione dell'art.16 della L. n.380/2001, non avendo il Comune intimato applicato retroattivamente e ingiustificatamente il chiesto conguaglio.

Inoltre, la natura non autoritativa dei relativi atti e l'assenza di discrezionalità, nell'ambito di un rapporto paritetico tra la Pubblica Amministrazione e il privato, rendono perciò concettualmente inconfigurabile l'esercizio dell'autotutela pubblicistica, quale potere di secondo grado che viene incidere, secondo determinati presupposti e limiti, su un primigenio episodio di esercizio del potere autoritativo, che qui non sussiste ab origine (cfr., sul punto, Cons. St., sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2821; Cons. St., sez. IV, 27 settembre 2017, n. 4515).

Deve quindi escludersi che a tali rapporti di natura meramente obbligatoria e agli atti iure gestionis, di carattere contabile e aventi finalità liquidatoria, adottati dal Comune, si applichi la disciplina dell'autotutela di cui all'art. 21-nonies della L. n. 241 del 1990 o, più in generale, la disciplina dettata dalla stessa L. n. 241 del 1990 per gli atti provvedimenti espressivi di potestà pubblicistica. Il carattere paritetico del rapporto, va solo qui aggiunto, non esclude la doverosità della rideterminazione quante volte la Pubblica Amministrazione si accorga che l'iniziale determinazione degli oneri di urbanizzazione sia dipesa da un'inesatta applicazione delle tabelle o anche da un semplice errore di calcolo.

Il Comune è pur sempre, infatti, titolare del potere-dovere di richiedere il contributo di costruzione secondo i parametri e nei limiti fissati dalla legge e dalle disposizioni regolamentari integrative fissate dalle Regioni, facendone una applicazione vincolata alla predeterminazione di coefficienti, che il privato deve conoscere e ben può verificare.

3.5 In definitiva, il ricorso deve essere respinto, avendo il Comune richiesto il conguaglio della somma di € 4.547,93 a titolo del solo costo di costruzione, in relazione al suindicato permesso di costruire n. 8/2009, delle somme versate a titolo contributo correlato al costo di costruzione.

Sussistono nondimeno giustificati motivi (fra cui la peculiarità e complessità della controversia) per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Nino Dello Preite, Referendario

IL SEGRETARIO