

EDILIZIA ED URBANISTICA: Decadenza del permesso di costruire - Obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione - Contributo concessorio legato all'attività di trasformazione del territorio - Ove non verifichi l'attività di trasformazione del territorio - Viene meno la causa dell'originaria obbligazione di dare - Obbligo di restituzione dell'importo.

Tar Umbria - Perugia, Sez. I, 22 agosto 2022, n. 648

- in *Urb. e appalti*, 1, 2023, pag. 105 e ss., con commento di Roberto Musone, *Le condizioni di ripetizione del contributo di costruzione*.

“[...] dato che il contributo concessorio è strettamente connesso all'attività di trasformazione del territorio, ove detta circostanza non si verifichi, il relativo pagamento risulta privo della causa dell'originaria obbligazione di dare, cosicché l'importo versato va restituito, con la precisazione che il diritto alla restituzione sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere sia totale, ma anche ove il permesso di costruire sia stato utilizzato solo parzialmente [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Spoleto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2022 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Gipa Casa Immobiliare s.r.l. ha agito per l'annullamento della nota del Comune di Spoleto del 30 dicembre 2020 con la quale è stata rigettata la richiesta di ripetizione di parte della somma corrisposta a titolo di contributo di costruzione relativamente ai permessi di costruire n. 48268/2007 e 35284/11, nonché per l'accertamento del proprio diritto alla ripetizione detta somma e la conseguente condanna dell'Amministrazione comunale alla restituzione di quanto trattenuto indebitamente.

2. Riferisce in punto di fatto la parte ricorrente di aver ottenuto, a seguito di istanza presentata nell'ottobre del 2006 al Comune di Spoleto, il permesso di costruire n. 48268/2007 per la realizzazione di tre edifici ad uso abitativo e commerciale su un proprio lotto di terreno situato a Spoleto loc. San Giovanni di Baiano, per complessivi mc 13.979,70; il titolo abilitativo prevedeva che i lavori dovessero iniziare entro un anno e che la validità del titolo abilitativo medesimo fosse di quattro anni dalla data di rilascio. La crisi del settore immobiliare determinava un fermo dell'attività.

La ricorrente chiedeva - ed otteneva - un nuovo permesso a costruire per i lavori non ultimati n. 35284/2011; tuttavia a causa dell'ulteriore aggravamento della crisi del settore immobiliare giungeva a decadenza anche il secondo titolo abilitativo, con la realizzazione nelle more solo di una delle tre palazzine previste, pari a mc 4.520,80.

In data 16 novembre 2020, la Gipa Casa Immobiliare inviava al Comune di Spoleto una richiesta di rimborso del costo di costruzione [e oneri di urbanizzazione] versato con riferimento alle cubature non realizzate.

Con nota prot. 65524 del 30 dicembre 2020, il Responsabile del Servizio edilizia del Comune di Spoleto ha affermato quanto segue: *«[s]i contesta la restituzione degli importi richiesti in quanto non dovuti in primis per il lasso del tempo trascorso; infatti il primo Permesso di Costruire è del 2007. Inoltre si fa presente che anche la recente giurisprudenza ha ribadito che il contributo di costruzione è strettamente connesso al concreto esercizio della facoltà di costruire per cui non è dovuto in caso di rinuncia o di mancato utilizzo del titolo edificatorio (ovvero in ipotesi di intervenuta decadenza del titolo edilizio). Fermo quanto sopra, si rende comunque necessario procedere ad un sopralluogo sul posto alla presenza del Tecnico comunale istruttore della pratica, del Direttore dei Lavori e del Titolare della Ditta esecutrice degli stessi, per verificare l'effettivo stato dei lavori, in relazione ai titoli rilasciati...».*

3. Contestando la ricostruzione fatta propria dall'Amministrazione comunale, la parte ricorrente ha rimarcato di aver interamente versato il costo di costruzione per i mc 13.979,70 originariamente previsti per la realizzazione delle tre palazzine per un importo complessivo di euro 210.073,00, come risulta dal conteggio inserito all'interno del permesso a costruire. Stante la mancata edificazione di due delle tre palazzine, la ricorrente ribadisce la spettanza della restituzione di quanto pagato con riferimento alla cubatura residua di mc. 9.458,80, pari ad euro 142.138,92, oltre interessi e rivalutazione dal dovuto al saldo effettivo.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Spoleto non contestando il *quantum* versato bensì eccependo l'intervenuta prescrizione del diritto alla ripetizione delle somme per essere le stesse state richieste oltre il termine decennale dalla decadenza del titolo edilizio cui le stesse si riferiscono, ovvero il permesso di costruire n. 48268 del 19 luglio 2007, decaduto in data 9 agosto 2010, ossia dopo tre anni dall'inizio degli stessi 20 agosto 2007, non rilevando il nuovo permesso di costruire n. 35284/2011. La difesa resistente ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto rivolto avverso un atto non lesivo attesa la sua natura endo-procedimentale. Infine, la difesa comunale ha affermato l'infondatezza della censura attorea stante l'incertezza del presunto credito vantato; a fronte della realizzazione parziale dei lotti nn. 2 e 3, consistente nella demolizione di edificio esistente e nella esecuzione delle opere di urbanizzazione con modifica sostanziale e permanente dello stato dei luoghi, l'importo richiesto da controparte a titolo di restituzione dei costi di costruzione sulle cubature non realizzate (due palazzine,

lotti nn. 2 e 3) del permesso di costruire n. 48268/2007 viene contestato come non dovuto in toto o comunque in gran parte per effetto delle opere che hanno comportato la modifica definitiva dell'assetto edilizio dei lotti.

5. La parte ricorrente ha replicato contestando, in particolare, che sui lotti nn. 2 e 3 vi sia stata alcuna trasformazione – non avendo del resto l'area, situata in zona B1-zona di completamento urbano, necessità di essere urbanizzata – ed evidenziando come sia incontestata la mancata realizzazione di due dei tre fabbricati per i quali la società ricorrente ha versato quanto dovuto a titolo di costo di costruzione.

6. All'udienza pubblica del 21 giugno 2022, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Preliminarmente va ribadita la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla presente controversia, che concerne la debenza del contributo di costruzione in materia edilizia e la ripetizione di quanto versato a tale titolo.

Difatti, secondo una consolidata giurisprudenza, dalla quale il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, la controversia attinente alla spettanza e liquidazione del contributo per gli oneri di urbanizzazione e costo di costruzione è riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), cod. proc. amm.; essa ha ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della pubblica amministrazione e non è soggetta alle regole delle azioni impugnatorie - annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza (cfr., *ex plurimis*, C.d.S., sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5096; Id., sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2294; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 1° febbraio 2022, n. 223; Id., 20 maggio 2020, n. 858; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 dicembre 2017, n. 610).

8. Si presenta infondata l'eccezione di prescrizione del credito sollevata dal Comune resistente.

Giova rammentare che, in ipotesi di decadenza del titolo edilizio, ai fini della decorrenza dell'ordinario termine di prescrizione decennale relativo alla restituzione di somme pagate a titolo di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione, il *dies a quo* deve essere individuato nel momento in cui il diritto al rimborso può essere effettivamente esercitato dal privato, ossia nella data di scadenza del termine di decadenza (*ex multis*, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 dicembre 2017, n. 610).

Nel caso di specie al permesso di costruire n. 48268/2007 ha fatto seguito un secondo titolo abilitativo n. 35284/2011 del 12 ottobre 2011, nel quale si legge: "*il presente atto costituisce nuovo permesso per i lavori non ultimati di cui al permesso di costruire n. 48268 del 19/07/2007 – Restano invariate tutte le condizioni e prescrizioni riportate su permesso originario*". Il nuovo titolo avrebbe, quindi, consentito alla società ricorrente di realizzare *in toto* le cubature per le quali aveva già versato interamente gli oneri dovuti.

Il medesimo provvedimento espressamente prevede (pag. 3, punto 6) la decadenza del titolo in caso di mancato inizio lavori entro un anno dalla data di rilascio e, comunque, quattro anni dall'inizio dei lavori. Risultando pacifico che la società ricorrente non ha avviato i lavori a seguito del rilascio del nuovo titolo, lo stesso è decaduto trascorso un anno dal rilascio, ossia il 12 ottobre 2012, *dies a quo* per il computo della prescrizione decennale relativo alla restituzione di somme pagate. Pertanto, la pec inviata dalla società ricorrente in data 16 novembre 2020 (assunta al protocollo comunale n. 58009 del 16.11.2020) è intervenuta prima dello spirare del termine decennale di prescrizione.

9. Parimenti non meritevole di accoglimento è l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione della nota prot. 65524 del 30 dicembre 2020, in quanto, come riconosciuto dalla stessa difesa comunale (pag. 2 della memoria di discussione), con tale atto il Comune ha comunicato "*la non debenza della restituzione per prescrizione del diritto (stante il lasso di tempo trascorso)*", pur ritenendo necessario effettuare un sopralluogo sull'effettivo stato dei lavori.

10. Circa il diritto alla ripetizione di quanto versato, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il contributo di costruzione, essendo strettamente connesso al concreto esercizio della facoltà di costruire, non è dovuto in caso di rinuncia o di mancato utilizzo del titolo edificatorio; conseguentemente, *«nel caso in cui il privato rinunci o non utilizzi il permesso di costruire, ovvero quando sia intervenuta la decadenza del titolo edilizio, sorge in capo alla Pubblica Amministrazione, anche ai sensi dell'art. 2033 o dell'art. 2041 c.c., l'obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione e, conseguentemente, il diritto del privato a pretenderne la restituzione. Il contributo concessorio, infatti, è strettamente connesso all'attività di trasformazione del territorio e, quindi, ove tale circostanza non si verifichi, il relativo pagamento risulta privo della causa dell'originaria obbligazione di dare, cosicché l'importo versato va restituito. La giurisprudenza è concorde pure nel ritenere che il diritto alla restituzione sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere sia totale, ma anche ove il permesso di costruire sia stato utilizzato solo parzialmente, tenuto conto che sia la quota degli oneri di urbanizzazione, che la quota relativa al costo di costruzione sono correlati, sia pur sotto profili differenti, all'oggetto della costruzione, per cui l'avvalimento solo parziale delle facoltà edificatorie comporta il sorgere, in capo al titolare, del diritto alla rideterminazione del contributo ed alla restituzione della quota di esso che è stata calcolata con riferimento alla porzione non realizzata»* (C.d.S., sez. II, 15 giugno 2021, n. 4633; cfr., *ex multis*, C.d.S., sez. IV, 15 ottobre 2019, n. 7020; C.d.S., A.P., 30 agosto 2018, n. 12; C.d.S., sez. IV, 7 marzo 2018, n. 1475).

Unica eccezione ai principi sopra richiamati è costituita dall'ipotesi – che non ricorre nel caso in esame – in cui la partecipazione agli oneri di urbanizzazione costituisce oggetto di un'obbligazione non già

imposta *ex lege*, ma assunta con un accordo nell'ambito di un rapporto di natura pubblicistica correlato alla pianificazione territoriale (C.d.S., sez. IV, 12 novembre 2018, n. 6339).

Pertanto, dato che il contributo concessorio è strettamente connesso all'attività di trasformazione del territorio, ove detta circostanza non si verifichi, il relativo pagamento risulta privo della causa dell'originaria obbligazione di dare, cosicché l'importo versato va restituito, con la precisazione che il diritto alla restituzione sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere sia totale, ma anche ove il permesso di costruire sia stato utilizzato solo parzialmente.

Nel caso in esame è incontestato che sia stata realizzata solo una delle tre palazzine originariamente previste – come provato dalle stesse foto del sopralluogo 2021 depositate dalla difesa resistente – mentre prive di riscontro appaiono le affermazioni comunali circa l'esecuzione di ulteriori opere.

Difatti, dalle stesse foto aeree depositate dalla difesa comunale non è evincibile la presenza di alcuna ulteriore opera al di fuori dal lotto n. 1; in particolare, non è provata la realizzazione di alcuna strada, apparendo quella visibile nelle immagini del 2008 e del 2011 piuttosto come una traccia del cantiere, non più visibile nella foto del 2021 (doc. 11).

Al riguardo giova comunque rilevare che *«secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, non rilevano in termini di effettiva trasformazione del territorio, atta a legittimare uno scomputo degli oneri di urbanizzazione versati, i lavori preparatori di cantiere, in quanto non sono indici di un reale inizio dei lavori di costruzione, quali, ad esempio gli interventi di ripulitura del sito e approntamento del cantiere e dei materiali necessari per l'esecuzione dei lavori»* (C.d.S. sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 349; cfr. C.d.S., sez. IV, 15 aprile 2013, n. 2027).

11. Per quanto esposto, il ricorso deve essere accolto, con l'annullamento della nota prot. 65524 del 30 dicembre 2020 e l'accertamento del diritto della Gipa Casa Immobiliare s.r.l. alla ripetizione parziale delle somme versate a titolo di contributo di costruzione relativamente ai permessi di costruire n. 48268/2007 e 35284/11, per la parte corrispondente a quanto non realizzato.

Da quanto precede discende, di conseguenza, la condanna del Comune di Spoleto alla restituzione di quota parte di quanto versato dalla ricorrente a titolo di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione in relazione ai permessi di costruire n. 48268/2007 e 35284/11, per complessivi euro 142.138,92, oltre interessi nella misura legale dalla domanda fino all'effettivo soddisfo.

Non può invece accogliersi la domanda relativa alla rivalutazione monetaria di detta somma, trattandosi di debito di valuta e non di valore.

Le spese seguono la soccombenza, nella misura liquidata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie come da motivazione e, per l'effetto, annulla il

diniego impugnato, dichiara accertato il diritto di parte ricorrente ad ottenere la somma per cui è causa unitamente agli interessi di legge e condanna il Comune di Spoleto al pagamento di dette somme.

Condanna il Comune di Spoleto alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Daniela Carrarelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Daniela Carrarelli

IL PRESIDENTE

Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO