

Publicato il 02/03/2020

N. 00299/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00947/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 947 del 2013, proposto da Ciriolo Giuseppe, rappresentato e difeso dall'Avvocato Anna Maria Bono, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Luigi Corvaglia in Lecce, via Sozzo, n. 25;

contro

Comune di Castro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

- della nota prot. n. 1797 del 22 marzo 2013, a firma del Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale del Comune di Castro, notificata il 28 marzo 2013;
- nonchè, ove occorra:

- della determinazione dello stesso Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale del Comune di Castro n. 282 del 31 dicembre 2012;
- della deliberazione del Consiglio Comunale di Castro n. 64 del 30 novembre 2012;
- di tutti gli altri atti presupposti, connessi e/o consequenziali;
- nonché per l'accertamento e la declaratoria della non debenza del pagamento da parte del ricorrente della somma di euro 3.505,71 in favore del Comune di Castro, quale aggiornamento del costo di costruzione correlato al rilascio del permesso di costruire n. 28/2008.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2019 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e udito per la parte ricorrente l'Avvocato T. Millefiori, in sostituzione dell'Avvocato A. M. Bono;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente impugna, domandandone l'annullamento:

- la nota prot. n. 1797 del 22 marzo 2013, notificata il 28 marzo 2013, con cui il Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale del Comune di Castro gli ha richiesto il pagamento della somma di euro 3.505,71 a titolo di conguaglio del costo di costruzione correlato al rilascio del permesso di costruire n. 28 del 31 luglio 2008, richiesto il 4 dicembre 2007 (per la costruzione di quattro unità abitative);
- nonché, ove occorra:
- la determinazione dello stesso Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale del Comune di Castro n. 282 del 31 dicembre 2012, avente ad oggetto "Contributo di costruzione - Adeguamento degli

oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione. Rideterminazione importi”, recante l’adeguamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione;

- la deliberazione del Consiglio Comunale di Castro n. 64 del 30 novembre 2012, avente ad oggetto “Contributo di costruzione - Nota prot. n. 8023 del 15.10.2012 della Procura Regionale della Corte dei Conti - Determinazioni”;

- tutti gli altri atti presupposti, connessi e/o consequenziali.

Chiede, inoltre, l’accertamento e la declaratoria della non debenza del pagamento da parte del ricorrente della predetta somma di euro 3.505,71 in favore del Comune di Castro.

A sostegno del ricorso deduce le seguenti censure così rubricate:

1) Violazione e falsa applicazione dell’art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - Violazione e falsa applicazione della Legge Regionale pugliese 1° febbraio 2007, n. 1 - Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto e di diritto - Eccesso di potere per perplessità, illogicità e irrazionalità dell’azione amministrativa - Violazione del principio di irretroattività - Violazione dei principi costituzionali e comunitari;

2) Violazione degli artt. 21 *nonies* e 3 della Legge n. 241/1990 - Eccesso di potere per difetto di motivazione.

Non si è costituito in giudizio il Comune di Castro.

All’udienza pubblica del 18 dicembre 2019, su istanza di parte, la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

0. - Il Collegio ritiene opportuno premettere 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 (vertente su “atti

paritetici” della P.A. in materia edilizia) è, anzitutto ed essenzialmente, costituito dall'accertamento del (preteso) diritto dell'Amministrazione Comunale intimata (e del correlativo obbligo dell'interessato) al versamento di un “conguaglio” sul contributo di costruzione correlato al rilascio del permesso di costruire n. 28 del 31 luglio 2008, in relazione all' “aggiornamento” del costo di costruzione.

2. - Nel merito, il ricorso è infondato e deve essere, quindi, respinto.

3. - Il ricorrente deduce, essenzialmente, la violazione dell'art. 16 D.P.R. n. 380/2001, nonché del principio di irretroattività degli atti amministrativi, assumendo che la determinazione del costo di costruzione per il rilascio del permesso di costruire deve avvenire sulla base delle tariffe vigenti al momento del rilascio del permesso edilizio (“*tempus regit actum*”), senza possibilità di applicazione postuma e retroattiva di nuove tariffe e modalità di calcolo sopravvenute rispetto al momento del rilascio del ridetto titolo.

Assume, poi, che la Legge Regionale Pugliese n. 1/2007 consente l'applicazione di coefficienti di riduzione dipendenti da diversi fattori, la cui valutazione è rimessa alla discrezionalità dei singoli enti territoriali e che l'art. 2, comma 4 ricollega il primo adeguamento annuale ai permessi di costruire rilasciati in seguito a domanda pervenuta dopo la data del 31.12.2006.

Evidenzia che il Comune di Castro, con delibera della Giunta Municipale n. 188 del 30 dicembre 2009, nel procedere all'aggiornamento del costo di costruzione per l'anno 2010, in applicazione della predetta normativa regionale, ha stabilito espressamente di applicare i nuovi costi di costruzione a tutte le pratiche edilizie successive al 1° gennaio 2010, in tal modo

asseritamente escludendo l'adeguamento per tutti i titoli edilizi precedentemente rilasciati.

Sostiene, inoltre, che non si tratterebbe di errore di calcolo del contributo di costruzione (avendo il dirigente comunale effettuato il calcolo in base alle tabelle all'epoca vigenti) e che risulterebbe violato - altresì - l'art. 21 *nonies* della Legge n. 241/1990, difettando la valutazione comparativa degli interessi coinvolti, tenuto conto dell'affidamento ingeneratosi nel privato e del lungo lasso di tempo intercorso tra il rilascio del permesso di costruire (31 luglio 2008) e la richiesta di integrazione.

4. - Le censure proposte sono infondate.

Ed invero, il Collegio è dell'avviso meditato di fare applicazione dei principi giurisprudenziali di recente elaborati dal Giudice di appello in fattispecie analoghe (si vedano le pronunce del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 12 giugno 2017, n. 2821 e del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 27 settembre 2017, n. 4515, che hanno, rispettivamente, riformato le precedenti sentenze di questa Sezione 17 febbraio 2016, n. 326 e 1° marzo 2016 n. 404).

4.1 - Giova rammentare che 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 (cfr. sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2471; sez. IV, n. 1504/2015, cit.);

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. sez. IV, n. 6033/2012, cit.)” (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 12 giugno 2017, n. 2821).

4.2 - Ciò premesso, 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).

Da ciò discende che:

“a) le tabelle regionali non sono auto-applicative;

b) rileva la disciplina comunale vigente alla data del provvedimento di determinazione del contributo;

c) è illegittima una rideterminazione del contributo disposta in base a delibere consiliari successive all’atto con cui il contributo è stato fissato” (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 12 giugno 2017, n. 2821).

4.3 - 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 (ISTAT)...”.

4.3.1 - 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 DLA la cui domanda sia pervenuta al Comune, completa, in data successiva al 31 dicembre di ogni anno>>.

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" (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, cit., 12 giugno 2017, n. 2821).

In definitiva, quest'ultima ipotesi ("rideterminazione" del costo di costruzione, con applicazione diretta e automatica del costo - base determinato dalla Regione Puglia, immediatamente vigente e operativo) è assimilabile alla correzione dell'errore di calcolo, "*perché non sussiste una differenza sostanziale tra il caso in cui la determinazione del contributo di costruzione richiesto sia l'esito di una non corretta operazione aritmetica e quello in cui il Comune abbia applicato una tariffa diversa da quella effettivamente vigente, perché in entrambe le ipotesi l'ente, per una falsa rappresentazione della realtà, ha determinato l'onere in una misura diversa da quella che avrebbe avuto il diritto-dovere di pretendere"* (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, cit., 12 giugno 2017, n. 2821).

Alla stregua dei principi sopra riportati, pertanto, resta escluso che la determinazione e richiesta del costo di costruzione 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 (entro il quale, peraltro, anche il privato ha - specularmente - titolo alle eventuali rettifiche in riduzione).

5. - Orbene, nel caso di specie, è legittima la richiesta di conguaglio per differenza del costo di costruzione, in ragione - appunto -

dell'immediata operatività del costo fissato dalla Regione Puglia, ai sensi della Legge Regionale Pugliese n. 1/2007, trattandosi di permesso di costruire richiesto il 4 dicembre 2007 e rilasciato il 31 luglio 2008 (successivamente, dunque, al 31 dicembre 2006).

5.1 - In definitiva, nella fattispecie concreta in esame, non vi è stata alcuna attività di adeguamento/integrazione (nell'esercizio della "facoltà" di cui al citato art. 2, comma 2 della Legge Regionale pugliese n. 1/2007) del costo di costruzione in un momento successivo al rilascio del titolo edilizio (il che integrerebbe, qualora fosse, una violazione dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001), ma solo una rettifica della misura del contributo, nella componente in questione, riportandola a quanto effettivamente dovuto sulla base di già adottate e vigenti disposizioni regionali (e la corrispondenza dell'importo richiesto a conguaglio con quanto dovuto ai sensi delle richiamate disposizioni regionali - immediatamente e direttamente operative - non è oggetto di contestazione da parte del ricorrente).

Tale attività, alla luce di quanto innanzi esposto - purchè svolta entro il termine di prescrizione decennale (come nella specie accaduto) - non solo è legittima, ma è, anzi, doverosa per la Pubblica Amministrazione.

In considerazione dell'immediata operatività del costo base fissato dalla Regione Puglia, è, in concreto, irrilevante l'invocata deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Castro n. 188 del 30 dicembre 2009 (che avrebbe stabilito espressamente di applicare i nuovi costi di costruzione - solo - a tutte le pratiche edilizie successive al 1° gennaio 2010).

5.2 - Quanto, poi, alla dedotta violazione delle norme in materia di autotutela, è sufficiente (e dirimente) osservare che:

- << a) gli atti con i quali la Pubblica Amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall'art. 16 del 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 della l. n. 241 del 1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimentali manifestazioni di imperio;

b) la pubblica amministrazione, 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, mentre per parte sua il privato non è tenuto ad impugnare gli atti determinativi del contributo nel termine di decadenza, potendo ricorrere al giudice amministrativo, munito di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a., nel medesimo termine di dieci anni, anche con un'azione di mero accertamento>> (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 30 agosto 2018, n. 12).

6. - Per tutto quanto innanzi sinteticamente esposto, il ricorso deve essere respinto.

7. - Nulla per le spese processuali, in ragione della mancata costituzione in giudizio dell'intimato Comune di Castro.

P.Q.M.

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

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 18 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Maria Luisa Rotondano, Primo Referendario, Estensore

Anna Abbate, Referendario

L'ESTENSORE
Maria Luisa Rotondano

IL PRESIDENTE
Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO