

Publicato il 05/03/2021

**N. 01875/2021REG.PROV.COLL.**

**N. 09419/2014 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 9419 del 2014, proposto dal Comune di Bergamo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vito Gritti e Gabriele Pafundi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

la Efferre Costruzioni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Massari e Paolo Rolfo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Prima, n. 458 del 3 maggio 2014, resa tra le parti, concernente la riduzione degli oneri di urbanizzazione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Efferre Costruzioni s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2021, svoltasi in video conferenza ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, il consigliere Nicola D'Angelo;

Nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. La società Efferre Costruzioni s.p.a. ha acquistato nel 2012 un edificio dismesso (in parte artigianale e in parte residenziale) con relativa area di pertinenza, ubicato nel Comune di Bergamo, in relazione al quale il precedente proprietario aveva presentato il 24 novembre 2011 un'istanza per un permesso di costruzione per un intervento di ristrutturazione consistente in una demolizione e ricostruzione con sagoma diversa dell'edificio, con riduzione della volumetria (da 13.100 mc a 9.450 mc), e cambio di destinazione da artigianale a commerciale.

1.1. Ai sensi della norma di cui all'art. 44, comma 10-*bis*, della legge regionale della Lombardia n. 12/2005 la Efferre Costruzioni ha poi presentato in data 2 luglio 2012 anche un'istanza di riduzione del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nella misura del 50% o in quella ritenuta congrua dall'Amministrazione (la disposizione regionale richiamata – novellata dalla legge regionale n. 7 del 18 aprile 2012 - ha previsto la riduzione nelle ipotesi di ristrutturazione con conservazione della sagoma, mentre per gli altri interventi di demolizione e ricostruzione ha rimesso la valutazione ai Comuni).

1.2. Il dirigente del Servizio Gestione del Territorio, con nota del 6 settembre 2012, ha quindi negato la riduzione, evidenziando che il Comune non aveva ancora deliberato, con un atto a valenza generale, il riconoscimento e la misura del beneficio previsto dal citato art. 44, trattandosi di ristrutturazione comportante una modifica della sagoma.

1.3. Contro il diniego la società ha proposto ricorso al Tar di Brescia, deducendo lo sviamento e il difetto di motivazione. In sostanza, la ricorrente ha lamentato che la propria domanda fosse stata respinta nonostante l'originaria natura di ristrutturazione dell'intervento edilizio e il collegamento di tale intervento con la fattispecie disciplinata dall'art. 44, comma 10-*bis*, della legge regionale n. 12/2005.

2. Il Tar di Brescia, con la sentenza indicata in epigrafe, ha in parte accolto il ricorso, compensando le spese di giudizio. Lo stesso Tribunale ha infatti ritenuto che la società ricorrente avesse diritto al ricalcolo degli oneri di urbanizzazione sulla base della deliberazione del Consiglio comunale di Bergamo n. 60 del 28 maggio 2013.

2.1. In particolare, la domanda di riduzione degli oneri, presentata il 2 luglio 2012, non avrebbe dovuto essere respinta dall'Amministrazione, ma sospesa fino alla suddetta delibera consiliare (l'incertezza

normativa e le contraddizioni dell'azione del Comune avrebbero dovuto indurre lo stesso a differire l'esame della richiesta ad una data successiva alla deliberazione consiliare che comunque si sarebbe dovuta applicare anche alle procedute *in itinere*).

2.2. Di conseguenza, la società avrebbe avuto il diritto all'esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione che eccedevano la misura calcolata applicando la delibera n. 60/2013, a far data dalla entrata in vigore del decreto legge n. 69 del 2013, stabilendo in concreto che, all'esito del ricalcolo, le somme corrisposte fino a quel momento dalla stessa sarebbero state trattenute dal Comune mentre nulla di ulteriore sarebbe stato dovuto.

2.3. Il Tar, sul punto, ha evidenziato che il permesso di costruire era stato rilasciato solo in corso di causa, il 18 gennaio 2013, ed era stato modificato con DIA del 24 aprile 2013. Gli oneri concessori erano stati definiti, sulla base delle tabelle relative alle nuove costruzioni, e la società aveva versato solo una parte degli oneri di urbanizzazione (euro 191.080, 17), mentre con la citata deliberazione consiliare n. 60 del 28 maggio 2013, il Comune aveva stabilito la riduzione degli stessi nella misura del 50% anche per gli interventi di ristrutturazione, comportanti demolizione e ricostruzione, con diversa localizzazione del lotto o con variazione della sagoma. Tale riduzione, per il Tar si sarebbe dovuta applicare a far data dal giugno del 2013, cioè dal momento dell'entrata in vigore il decreto legge n. 69/2013 che aveva ridisciplinato la figura della ristrutturazione edilizia mediante demo costruzione, eliminando la necessità del rispetto della sagoma originaria.

3. Contro la suddetta sentenza ha proposto appello il Comune di Bergamo, prospettando diversi profili di censura connessi ad errori *in procedendo* e *in iudicando* in cui sarebbe incorso il Tar.

3.1.1. Innanzitutto, la sentenza impugnata non avrebbe tenuto conto che non poteva ritenersi sussistente un potere soprassessorio dell'Amministrazione in relazione all'istanza presentata dalla Efferre Costruzioni. In sostanza, il Comune non poteva sospendere l'esame della richiesta di riduzione degli oneri di urbanizzazione, dovendo al contrario, in assenza di disposizioni a riguardo, respingerla.

3.1.2. Il Consiglio comunale solo con la delibera del 28 maggio 2013 aveva adottato una determinazione per la riduzione degli stessi, ai sensi dell'art. 44, comma 10 *bis*, della legge regionale n. 12/2005.

3.1.3. Quanto sostenuto dal Tar contrasterebbe quindi con il principio generale del *tempus regit actum*, consacrato nello specifico dall'art. 12, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, secondo cui i permessi di costruire vengono rilasciati, anche sotto il profilo di calcolo degli oneri di urbanizzazione, in conformità alla normativa, alla strumentazione e alla regolamentazione vigente al momento del rilascio.

3.1.4. Il permesso di costruire n. 8905 è stato rilasciato in data 18 gennaio 2013 ed è stato variato con DIA n. 819 del 24 aprile 2013. La delibera che ha disposto la riduzione è intervenuta successivamente in data 28 maggio 2013, a determinazione già avvenuta degli oneri di urbanizzazione.

3.1.5. Secondo parte appellante, dunque, il Tar non avrebbe potuto riconoscere l'esenzione futura degli stessi *“si ritiene che la ricorrente abbia diritto al ricalcolo degli oneri di urbanizzazione sulla base della nuova disciplina della deliberazione consiliare n. 60/2013, ma non alla ripetizione di quanto eventualmente pagato in eccedenza, né alla compensazione con il contributo sul costo di costruzione ancora dovuto”*.

4. La società Efferre Costruzioni si è costituita in giudizio il 22 dicembre 2014, chiedendo il rigetto dell'appello, e ha prodotto una memoria il 9 dicembre 2020.

5. Il Comune appellante ha depositato documenti il 24 novembre 2020 e una memoria di replica il 10 dicembre 2020.

6. La società appellata ha depositato anch'essa una memoria di replica il 17 dicembre 2020 e una nota il 12 gennaio 2021 con la quale ha chiesto il passaggio in decisione della controversia.

7. La causa è stata trattenuta per la definitiva decisione, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, nell'udienza tenutasi in video conferenza il 21 gennaio 2021.

8. L'appello è fondato.

9. Sia in relazione al tenore testuale dell'ordinamento di settore (in particolare, l'art. 16, commi 4 e ss., del DPR n. 380/2001 – TU edilizia - e 44, comma 10 *bis*, della legge regionale n. 12/2005), sia alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, cfr. Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2020, n. 64) e amministrativa (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 12 del 2018 e sez. IV, n. 4134 del 2020) può essere rilevato che:

- le posizioni soggettive dei richiedenti la esatta determinazione del contributo di costruzione sono di diritto soggettivo;

- i presupposti del pagamento, le esenzioni, le misure, sono determinati direttamente dalla legge (artt. 16 e 17 TU edilizia e leggi regionali) e dalle indispensabili deliberazioni generali dei Comuni in funzione

parametrica aventi natura costitutiva (*ex art. 16, comma 4 e ss., TU edilizia*) in assenza delle quali non è possibile procedere alla liquidazione puntuale del contributo;

- la liquidazione del contributo deve essere effettuata alla stregua della disciplina vigente al momento del rilascio del titolo edilizio;

- nessuna tutela delle aspettative del privato richiedente può essere fondata sulla previsione di future normative di favore;

- le disposizioni che introducono esenzioni o riduzioni contributive sono di stretta interpretazione.

10. Nel caso concreto, al momento della richiesta di riduzione e del rilascio del titolo, il Comune non aveva ancora esercitato i poteri regolatori attribuiti dal citato comma 10 *bis* e quindi non aveva stabilito se valersi o meno della possibilità di introdurre il beneficio della riduzione e in che misura. 10.1. D'altra parte, il decreto legge n. 63 del 2013, che ha eliminato la necessità del mantenimento della sagoma originaria nella ricostruzione, è entrato in vigore successivamente alla richiesta e liquidazione del contributo. Né la legge regionale n. 7 del 2012, né la delibera consiliare n. 60 del 2013 e neppure il citato decreto legge n. 63 del 2013 hanno poi previsto una qualche forma di retroattività degli eventuali benefici accordati.

11. In questo contesto dunque non può che trovare piena applicazione la regola generale sancita dall'art. 11 delle preleggi per cui la legge dispone solo per l'avvenire e non ha effetti retroattivi.

12. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado.

13. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. 9419/2014), come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna la società appellata al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore del Comune di Bergamo nella misura complessiva di euro 6.000,00(seimila/00), oltre agli altri oneri previsti per legge.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021, svoltasi da remoto in audio conferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Nicola D'Angelo**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**