

Pubblicato il 27/10/2021
N. 01547/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00005/2016 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 5 del 2016, proposto da
Paladini Vincenzo, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Musio, con domicilio eletto
presso il suo studio in Lecce, via Reggimento Fanteria, 9;

contro

Comune di Surbo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato
Tommaso Millefiori, con domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Mannarino n. 11/A;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

- della nota prot. n. 15399 del 14.10.2015, notificata in data 27.10.2015, a firma del Responsabile
dell'Area Tecnica del Comune di Surbo con cui si comunicava al sig. Paladini Vincenzo che
*“l'importo versato quale contributo per il rilascio del permesso di costruire n.67/2011 è stato
calcolato senza tener conto della normativa regionale in vigore al momento del rilascio del titolo
abilitativo” e si richiedeva l'ulteriore somma di € 6.468,36 (quale differenza tra quanto versato ab
origine par ad €8.176,41 e quanto successivamente ricalcolato dall'Ente pari ad €14.644,77”;*

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale e, in particolare, ove occorra:

- della nota prot. n. 3333 del 10.3.2015 a firma del medesimo Responsabile, di comunicazione di
avvio del procedimento;

nonchè per l'accertamento del diritto del ricorrente a non corrispondere al Comune di Surbo la
somma di € 6.468,36 indicata in seno alla nota prot. n. 15399 del 14.10.2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2021 il Cons. dott.ssa Patrizia Moro e uditi per
le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente espone quanto segue.

Con provvedimento dirigenziale n.67 del 30.5.2011 il Comune di Surbo rilasciava in suo favore il
permesso di costruire per la realizzazione di una villetta con piano terra e piano scantinato
(destinato a parcheggio) lungo la via De Pretis, angolo via Scalinci, richiedendo la corresponsione
del contributo di costruzione quantificato in complessivi € 8.176,41, poi regolarmente versato.

Avverso la nota epigrafata, e agli atti a questa presupposti, con cui il Comune di Surbo ha richiesto
la somma integrativa di € 6.468,36 (quale differenza fra quanto originariamente versato pari ad €
8.176,41 e quanto successivamente ricalcolato dall'Ente civico pari ad € 14.644,77) è insorto il Sig.
Paladini Vincenzo con il ricorso all'esame, rassegnando le censure di seguito sintetizzate.

Violazione e falsa applicazione artt.16 e 17 del D.P.R. n.380/2001 – carenza istruttoria e
motivazionale – illogicità manifesta – eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e in
diritto – violazione del principio del giusto procedimento.

Eccesso di potere per illogicità manifesta dell'azione amministrativa – incompetenza – violazione dell'art.16 del D.P.R. n.380/2001 e dell'art. 42 del D. Lgs. n.267/2000.

Violazione e falsa applicazione dell'art.21 nonies L.241/1990 – carenza istruttoria – violazione del principio del giusto procedimento – carenza motivazionale.

In data 22.1.2016 si è costituito in giudizio il Comune di Surbo contestando l'ex adverso dedotto ed eccependo l'infondatezza del ricorso.

All'udienza in Camera di Consiglio del 26.1.2016, su richiesta di parte ricorrente, la causa è stata cancellata dal ruolo delle cautelari.

Successivamente le parti hanno svolto e ribadito le proprie difese. All'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione di merito.

2. Il ricorso è, in parte, fondato e deve essere accolto nei limiti e termini di seguito specificati.

2.1. 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 Surbo (e del correlativo obbligo dell'interessato) al versamento di un "conguaglio" sul contributo concessorio correlato al rilascio del permesso di costruire n. 67/2011.

Ciò è legato alla peculiare natura giuridica del predetto contributo concessorio che, secondo l'insegnamento del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria, 30 agosto 2018, n. 12)

costituisce *"un'obbligazione giuridica di tipo pubblicistico comprendente oneri di urbanizzazione e costo di costruzione che nasce con il rilascio della concessione edilizi e non ha carattere tributario ma è definibile come corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore"*.

Si è, quindi, in presenza di un atto paritetico della P.A. immediatamente lesivo della sfera giuridica del ricorrente (che, infatti, indica esplicitamente la possibilità di ricorso al T.A.R.).

3. Nel merito, il ricorso è parzialmente fondato, nei sensi e nei limiti di seguito indicati.

3.1. Secondo l'orientamento già espresso da questo Tribunale (T.A.R. Puglia - Sezione di Lecce, n. 156/2018) e confermato dal Consiglio di Stato, *"Le delibere con cui i Comuni determinino i costi in misura differente da quanto deciso dalla Regione, avvalendosi di facoltà previste da leggi regionali ..., 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"*, inoltre, *"[...] l'ipotesi ora in discussione è assimilabile all'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 n. 2821/2017).

Di recente, tali principi sono stati confermati dal Consiglio di Stato, che nella sua veste più autorevole ha affermato 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 un 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).

Detto orientamento è stato recepito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella già richiamata pronuncia n. 12 del 30 agosto 2018. Il Supremo Consesso, 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 € 75,60 ed € 179,28, a titolo di adeguamento dell'importo corrisposto a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché la somma di € 6.213,48 a titolo di conguaglio per il contributo correlato al costo di costruzione, in parziale violazione dei principi innanzi indicati - limitatamente alla richiesta del conguaglio di quanto versato a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria - secondo i quali deve ritenersi l'illegittimità dell'applicazione retroattiva dei parametri utili per la determinazione degli oneri urbanizzazione, una volta che questi siano stati determinati secondo la disciplina vigente al momento del rilascio del titolo edilizio, in applicazione del principio *"tempus regit actum"*.

3.5 In definitiva, il ricorso deve essere:

a) in parte accolto, nei limiti della richiesta di conguaglio di quanto versato a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e, conseguentemente, accertato e, per l'effetto, dichiarato il diritto del ricorrente a non corrispondere al Comune di Surbo il suindicato importo richiesto (ammontante nella complessiva somma di € 254,88 per conguaglio oneri di urbanizzazione primaria e secondaria) quale aggiornamento del contributo concessorio - a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria - a suo tempo versato in riferimento al permesso di costruire n.67/2011, rilasciato in data 30.5.2011;

b) in parte respinto, con riferimento alla richiesta di conguaglio di € 6.213,48 in relazione al suindicato permesso di costruire n.67/2011, delle somme versate a titolo contributo correlato al costo di costruzione.

Sussistono i presupposti (in considerazione della soccombenza reciproca tra le parti del giudizio) per disporre la compensazione integrale delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie solo parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 5 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Referendario

L'ESTENSORE

Patrizia Moro

IL PRESIDENTE

Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO