

Consiglio di Stato, Sezione 4
Sentenza 27 settembre 2017, n. 4515

Integrale
Permesso di costruire - Onerosità - Costo di costruzione - Rettifica retroattiva del
contributo - Ammissibilità in caso di errore

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale

Sezione Quarta

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7053 del 2016, proposto da:

Comune di (omissis), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato To. Mi., con domicilio eletto presso lo studio Al. Pl. in Roma, via (...);

contro

Me. s.r.l., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZ. STACCATA DI LECCE: SEZ. III n. 00404/2016, resa tra le parti, concernente rettifica ammontare del contributo a titolo di costo di costruzione per il rilascio del permesso di costruire

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2017 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti l'avvocato Mi.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in esame, il Comune di (omissis) impugna la sentenza 1 marzo 2016 n. 404, con la quale il TAR per la Puglia, se. III della sede di Lecce ha accolto il ricorso proposto dalla società Me. s.r.l. ed ha annullato la nota del Responsabile Settore servizi tecnici 23 febbraio 2014 n. 7259, recante la rettifica dell'ammontare del contributo correlato al costo di costruzione a suo tempo richiesto per il rilascio del permesso di costruire n. 9/2009 e la conseguente intimazione a pagare la ulteriore somma di Euro 9948,60.

La sentenza impugnata - rilevato che "la società ricorrente assume (essenzialmente) che il Comune di (omissis) abbia (illegittimamente) rideterminato retroattivamente l'importo del contributo correlato al costo di costruzione, a distanza di oltre cinque anni dal rilascio del permesso di costruire - afferma, in particolare:

- escluso che "si sia di fronte all'esercizio di un potere di autotutela volto a correggere meri errori di determinazione o calcolo compiuti all'epoca del rilascio del permesso di costruire... l'attività comunale appare invece orientata ad addossare al privato successivamente al rilascio del titolo edilizio costi supplementari derivanti dal meccanismo legale di adeguamento degli oneri concessori (e, in particolare, della componente costituita dal costo di costruzione";
- "i contributi concessori devono essere stabiliti al momento del rilascio del titolo edilizio; a tale momento occorre dunque avere riguardo per la determinazione dell'entità dell'onere facendo applicazione della normativa vigente al momento del rilascio del titolo edilizio";
- "i provvedimenti comunali che dispongono l'adeguamento degli oneri concessori (sia con riferimento alla voce relativa agli oneri di urbanizzazione, sia in relazione alla voce inerente al costo di costruzione) possono trovare applicazione esclusivamente per i permessi rilasciati a far tempo dall'epoca di adozione dell'atto deliberativo (avente carattere regolamentare), e non anche per quelli rilasciati in epoca anteriore";
- ne consegue che è "illegittima la pretesa dell'amministrazione comunale di (omissis) di addossare al titolare di un permesso edilizio rilasciato oltre cinque anni prima l'ulteriore carico finanziario derivante... dal meccanismo di aggiornamento".

Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello (come desumibili dalle pagg. 4-21 ric.):

error in iudicando; errata percezione e travisamento dei fatti nonché dello specifico contenuto degli atti di causa; violazione e falsa applicazione dei principi generali di diritto in materia di liquidazione, rettifica e integrazione del contributo di costruzione ex artt. 16, co. 9 DPR n. 380/2001 e 2 l. reg. Puglia n. 1/2007; ciò in quanto:

- a) non è stata posta in essere alcuna attività di adeguamento o di aggiornamento del contributo di costruzione, ma semplicemente rettificato un "errore nella relativa liquidazione in quanto non corrispondente alle determinazioni regionali ratione temporis (direttamente) vigenti";
- b) sussiste "il diritto del Comune di pretendere, entro l'ordinario termine di prescrizione decennale... eventuali pagamenti integrativi rispetto a quantum ab origine effettivamente dovuto dal richiedente il titolo edilizio (al pari peraltro dello speculare diritto di quest'ultimo di richiedere, entro lo stesso termine, la restituzione di quanto eventualmente pagato in eccedenza); diritto del Comune che, in caso di pregressa erronea liquidazione, si risolve in un dovere per il dirigente/responsabile del competente ufficio comunale in funzione dell'integrale soddisfazione del credito erariale";
- c) nella Regione Puglia diversi Comuni (tra i quali quello di (omissis)) hanno erroneamente continuato a prescindere dalle determinazioni del contributo effettuate dalla Regione (cui il potere di determinazione è stato trasferito, in luogo della precedente determinazione unica statale), "continuando ad applicare il precedente (inferiore) parametro di fonte ministeriale, più o meno aggiornato, con ciò stesso integrando evidentemente altrettante fattispecie di errore di calcolo per omessa applicazione della normativa vigente ratione temporis, senz'altro emendabile con l'esercizio del potere/dovere di autotutela";
- d) in caso di mancato esercizio da parte dei Comuni della facoltà loro attribuita dall'art. 2, co. 2, l. reg. n. 1/2007 in ordine alla determinazione del contributo di costruzione, vi è "la diretta e piena applicabilità del costo base stabilito dalla Regione ai fini della quantificazione del costo di costruzione correlato al rilascio dei permessi di costruire, con conseguente emendabilità... delle eventuali difformi originarie determinazioni".

La società appellata Me. s.r.l. non si è costituita in giudizio.

All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

2. L'appello è fondato e deve essere, pertanto, accolto, nei limiti di cui in motivazione, con conseguente parziale riforma della sentenza impugnata.

2.1. L'art. 16 DPR n. 380/2001 prevede che, salvi i casi di esenzione di cui all'art. 17, co. 3, "il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione".

Quanto a quest'ultimo, il comma 9 prevede:

"Il costo di costruzione per i nuovi edifici 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. Con lo stesso provvedimento le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per

l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento. 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). Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione".

A fronte di ciò, l'art. 2 l. reg. Puglia 1 febbraio 2007 n. 1, prevede:

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".

Dalle disposizioni innanzi riportate si evince 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)".

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".

Ovviamente, 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.

2.2. Tanto precisato sul piano normativo, occorre ricordare che le controversie in tema di determinazione della misura dei contributi edilizi concernono l'accertamento di diritti soggettivi che traggono origine direttamente da fonti normative, per cui sono proponibili, a prescindere dall'impugnazione di provvedimenti dell'amministrazione, nel termine di prescrizione (Cons. Stato, sez. IV, 20 novembre 2012 n. 6033; sez. V, 4 maggio 1992, n. 360).

Più in particolare, la giurisprudenza amministrativa (v. Cons. Stato, sez. IV, 20 novembre 2012 n. 6033; sez. V, 17 settembre 2010 n. 6950), ha già avuto modo di affrontare la questione della rideterminazione degli oneri concessori da parte dell'amministrazione, con considerazioni che si intendono ribadire nella presente sede.

Si è, infatti, affermato:

a) è infondata la tesi secondo la quale "(a pretesa tutela della buona fede e dell'affidamento riposto dal privato nella più risalente determinazione degli oneri adottata dall'amministrazione appellata) sarebbe preclusa la rideterminazione degli oneri concessori da parte dell'amministrazione comunale se non nella ipotesi di meri errori di calcolo ictu oculi percepibili, a tutela dell'affidamento in buona fede riposto dal privato nella quantificazione operata in sede di prima determinazione";

b) "la natura paritetica dell'atto di determinazione consente che l'Amministrazione possa apportarvi rettifiche (sia in favore del privato che in senso contrario), purchè ciò avvenga nei limiti della prescrizione del relativo diritto di credito" e ciò in quanto "il computo degli oneri di urbanizzazione non è attività autoritativa e la contestazione sulla relativa corresponsione è proponibile nel termine di prescrizione decennale a prescindere dall'impugnazione dei provvedimenti adottati o dal sollecito a provvedere in via di autotutela. Trattasi infatti, nel caso di specie, di una determinazione che "obbedisce" a prescrizioni desumibili da tabelle, in ordine alla quale l'amministrazione comunale si limita ad applicare i detti

parametri, (conseguentemente per la stessa rivestenti natura cogente) laddove è esclusa qualsivoglia discrezionalità applicativa"

c) "la pariteticità dell'atto e l'assenza di discrezionalità ne legittima o addirittura ne impone la revisione ove affetta da errore, con il solo limite della maturata prescrizione del credito). La originaria determinazione, pertanto, può essere sempre rivisitata, ove la si assuma affetta da errore (e fermo restando la necessità che detta originaria erroneità della determinazione iniziale sussista effettivamente), e ciò sia laddove essa abbia indicato un importo inferiore al dovuto, che laddove abbia quantificato un importo superiore e, pertanto, non dovuto".

3.1. Nel caso di specie, il Comune di (omissis), rilevato di aver provveduto a calcolare l'importo dovuto quale contributo per il costo di costruzione per il permesso di costruire 18 aprile 2009 n. 9 "senza tener conto della normativa regionale in vigore al momento del rilascio del titolo abilitativo" - e precisamente le delibere di Giunta Regionale n. 449/2006, n. 2268/2008 e n. 766/2010, nonché l'art. 2 l. reg. n. 1/2007 - ha provveduto a rideterminare l'importo dovuto, facendo applicazione della normativa innanzi citata" (ad eccezione della delibera di Giunta regionale n. 766/2010).

Nel caso di specie, dunque, così come sostenuto dal Comune appellante non vi è stata alcuna attività di adeguamento/integrazione del contributo in momento successivo al rilascio del titolo (il che integrerebbe, ove fosse, una violazione dell'art. 16 DPR n. 380/2001), ma solo una rettifica della misura del contributo, riportandolo a quanto effettivamente dovuto sulla base di già adottate e vigenti disposizioni regionali.

E tale attività, alla luce di quanto innanzi esposto - purchè svolta entro il termine di prescrizione decennale - non solo è legittima, ma è, anzi, doverosa per la Pubblica Amministrazione.

Di conseguenza, non può consentirsi con la sentenza impugnata:

- né laddove essa afferma che "l'attività comunale appare invece orientata ad addossare al privato successivamente al rilascio del titolo edilizio costi supplementari derivanti dal meccanismo legale di adeguamento degli oneri concessori (e, in particolare, della componente costituita dal costo di costruzione", poiché, come si è detto, trattasi di attività doverosa di rettifica della misura del contributo in base a delibere regionali già in precedenza emanate;

- né laddove sostiene che "l'attività comunale appare invece orientata ad addossare al privato successivamente al rilascio del titolo edilizio costi supplementari derivanti dal meccanismo legale di adeguamento degli oneri concessori (e, in particolare, della componente costituita dal costo di costruzione", poiché, se l'adozione del nuovo atto da parte del Comune è certamente successivo al rilascio del permesso di costruire, non lo sono, invece, le disposizioni regionali delle quali si fa applicazione in sede di rettifica.

3.2. Tuttavia, proprio alla luce di quanto sin qui esposto, la rideterminazione del costo di costruzione, operata dal Comune di (omissis), non può fare applicazione né della delibera di Giunta Regionale n. 755/2010 (richiamata nel preambolo ma poi non citata tra quelle considerate), né della delibera 3 novembre 2009 n. 2081 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia 17 novembre 2009 n. 183, che risulta invece considerata), in quanto ambedue successive alla data di rilascio del permesso di costruire n. 9 (16 aprile 2009).

3.3. Per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere accolto, nei limiti ora precisati, con conseguente parziale riforma della sentenza impugnata e corrispondente accoglimento, in parte, del ricorso instaurativo del giudizio di I grado.

Stante la natura delle questioni trattate, la soccombenza solo parziale dell'appellato e in considerazione della sua mancata costituzione nel giudizio di appello, sussistono giusti motivi per dichiarare irripetibili spese ed onorari del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

(Sezione Quarta),

definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Comune di (omissis) (n. 7053/2016 r.g.), lo accoglie in parte, nei sensi indicati in motivazione, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso instaurativo del giudizio di I grado.

Dichiara irripetibili spese ed onorari del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano - Presidente

Oberdan Forlenza - Consigliere, Estensore

Luigi Massimiliano Tarantino - Consigliere

Leonardo Spagnoletti - Consigliere

Nicola D'Angelo - Consigliere