

Pubblicato il 19/12/2023

N. 11022/2023REG.PROV.COLL.

N. 00319/2018 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 319 del 2018, proposto dal Comune di Bagnolo del Salento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Tommaso Millefiori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini,30;

contro

la società Campa Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Quinto, Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini,30;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 01048/2017, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Campa Costruzioni s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2023 il consigliere Giuseppe Rotondo; viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento della determina prot. n. 685 del 2 marzo 2017, notificata il 7 marzo 2017, con cui il responsabile dell'ufficio tecnico del comune di Bagnolo del Salento ha disposto il “Recupero delle somme differenziali a titolo di contributo di costruzione relativamente ai permessi di costruire n. 2/2007 e 8/2009”, rilasciati alla società Campa Costruzioni srl.

2. Questi gli aspetti principali della vicenda:

a) in data 14 dicembre 2006, la società riceveva nota comunale prot. n. 5461 con la quale veniva informata che era stato esaminato favorevolmente il progetto presentato in data 30 ottobre 2006 e al contempo invitata al pagamento del contributo di costruzione pari a € 14.270,80;

b) la società provvedeva al pagamento degli oneri concessori nella suindicata misura;

c) il permesso di costruire veniva rilasciato in data 15 gennaio 2007, con atto prot. 3792;

d) in data 14 maggio 2009, con provvedimento n. 8/2009, il comune rilasciava alla società il permesso di costruire in variante al titolo edilizio n. 2/2007: il permesso in variante n. 8/2009 veniva rilasciato senza calcolare il costo di costruzione in quanto “il presente permesso di costruire ricade nei casi di gratuità di cui all’art. 17, comma 3, lett. b), d.p.r. n. 380 del 2001” (tale norma prevede l’esonero dal contributo di

costruzione “per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari”);

e) con atto prot. 685, del 2 marzo 2017, il Comune chiedeva alla società una integrazione del costo di costruzione pari a € 28.384,04 così motivata: “L'Ufficio Tecnico comunale è incorso in errore nella determinazione del Costo di Costruzione, non applicando (come invece avrebbe dovuto, il corrispondente importo stabilito dalla Giunta Regionale con le deliberazioni *ratione temporis* vigenti (D.G.R n. 449 del .4.4.2006, poi con la L.R. n. 1/2007, art. 2 e successivamente con D.G.R. n. 2268 del 26.11.2008, D.G.R. n. 2081 del 3.11.2009 e in ultimo col GGR n. 766 del 23.03.2010).

3. La società Campa Costruzioni s.r.l. impugnava la nota n. 685 del 2 marzo 2017 innanzi al T.a.r. per la Puglia, sede di Lecce (ricorso nrg 646/2017), deducendo i seguenti motivi di gravame:

a) violazione dell'art. 2946 cc; violazione del d.p.r. n. 380/2001; eccesso di potere sotto vari profili (la ricorrente eccepiva la prescrizione del diritto di credito azionato dal Comune);

b) incompetenza; violazione dell'art. 16, comma 4, d.p.r. n. 380/2001; violazione del principio di irretroattività dell'azione amministrativa; eccesso di potere, violazione di legge; falsa ed erronea interpretazione e applicazione dell'art. 16 del dpr 380/2001 e dell'art. 2 l.r. n 1/2007; violazione dell'art. 21-nonies della legge 241/1990 (la società contestava l'applicazione retroattiva delle tariffe in materia di costo di costruzione; l'incompetenza del dirigente la cui determina non sarebbe stata preceduta dalla deliberazione del Consiglio comunale; la violazione dei principi in materia di autotutela; l'assenza, nel titolo edilizio, di una riserva di rideterminazione(integrazione del costo di costruzione).

4. Si costituiva, per resistere, il comune di Bagnolo del Salento.

5. Il T.a.r. per la Puglia, sede di Lecce, con sentenza n. 1048 del 23 giugno 2017, accoglieva il ricorso della società Campa Costruzioni s.r.l. sul rilievo ritenuto dirimente dell'intervenuta prescrizione del diritto di credito azionato dal Comune.

6. Ha appellato il comune di Bagnolo del Salento che censura la sentenza *per 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 costo di costruzione ex comb. disp. artt. 16, co. 9, d.p.r. n. 380/2001 e 2 della l.r. Puglia n. 1/2007; violazione e falsa applicazione degli artt. 2935 e 2946 cod. civ.: a) il permesso di costruire n. 08/2009 sarebbe stato richiamato dal Comune di Bagnolo del Salento non già quale atto interruttivo della prescrizione, come ritenuto e testualmente affermato dal Tar, bensì quale autonomo titolo abilitativo “in esecuzione del quale l'intervento edilizio (era) stato realizzato e completato” (anche con aumento del numero da 4 a 6 delle unità abitative previste a piano terra), vale a dire quale “nuovo” fatto costitutivo dell'obbligo giuridico a carico della CAMPA Costruzioni s.r.l. di corrispondere il contributo dovuto per la realizzazione e completamento dell'intervento edilizio interessato; b) il *dies a quo* per la prescrizione del diritto di credito alla integrazione del costo di costruzione avrebbe dovuto farsi decorrere dalla data di rilascio del permesso di costruire in variante (id est, 14 maggio 2009).

6.1. Si è costituita, per resistere, la società Campa Costruzioni s.r.l. che ripropone i motivi di gravame dedotti in primo grado e dichiarati assorbiti dal T.a.r.

6.2. In prossimità dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

7. All'udienza del 26 ottobre 2023, la causa è stata trattenuta per la decisione.

8. L'appello è fondato, nei sensi che seguono.

9. Il quadro giurisprudenziale e normativo di riferimento in tema di contributo di costruzione e di interruzione della prescrizione è riassumibile come segue.

9.1. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 30 agosto 2018, n. 12, ha affermato i seguenti principi:

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 provvedimenti manifestazioni di attività autoritativa;

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;

c) l'amministrazione comunale, nel richiedere i detti importi con atti non aventi natura autoritativa, agisce quindi secondo le norme di diritto privato, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 241 del 1990, ma si deve escludere l'applicabilità dell'art. 1431 c.c. a questa fattispecie, in quanto l'errore nella liquidazione del contributo, compiuto dalla pubblica amministrazione, non attiene ad elementi estranei o ignoti alla sfera del debitore ed è quindi per lui in linea di principio riconoscibile, in quanto

o riguarda l'applicazione delle tabelle parametriche, che al privato sono o devono essere ben note, o è determinato da un mero errore di calcolo, ben percepibile dal privato, errore che dà luogo alla semplice rettifica;

d) la tutela dell'affidamento e il principio della buona fede, che in via generale devono essere osservati anche dalla pubblica amministrazione nell'attuazione del rapporto obbligatorio, possono trovare applicazione ad una fattispecie come quella in esame nella quale, ordinariamente, la predeterminazione e l'oggettività dei parametri da applicare al contributo di costruzione, di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, rendono vincolato il conteggio da parte della pubblica amministrazione, consentendone a priori la conoscibilità e la verificabilità da parte dell'interessato con l'ordinaria diligenza, solo nella eccezionale ipotesi in cui tali conoscibilità e verificabilità non siano possibili con l'ordinaria diligenza richiesta al debitore, secondo buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.), nell'ottica di una leale collaborazione volta all'attuazione del rapporto obbligatorio e al soddisfacimento dell'interesse creditorio vantato dal Comune.

9.2 In tema di contributo di costruzione, fatto salvo quanto si dirà appresso, la giurisprudenza amministrativa ha, inoltre, affermato che:

a) il *dies a quo* per il decorso del periodo di tempo ai fini della prescrizione decennale, coincide con la data di rilascio del titolo edilizio;

b) il contributo di costruzione può essere rideterminato solo in caso di errori di quantificazione (calcolo) da parte del Comune, è inoltre necessario che il ricalcolo sia effettuato secondo la tariffa vigente al momento del rilascio del permesso di costruire (Cons. Stato, sentenza n. 18/2018);

c) dal momento del rilascio del titolo abilitativo, il Comune ha dieci anni di tempo per accertare eventuali errori di calcolo e chiedere una integrazione del contributo;

d) si applica, quindi, il termine ordinario per la prescrizione, decorso il quale non è più possibile richiedere una rettifica;

e) il contributo di costruzione previsto dall'art. 16, comma 9, t.u., è determinato periodicamente dalle Regioni per i nuovi edifici, mentre il Comune è competente a definire il costo per i soli edifici esistenti (art. 16, comma 10, t.u.), per cui: i) i costi-base fissati con delibera regionale si applicano direttamente; ii) 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; iii) 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 (Cons. Stato, sez. IV, n. 2821/2017).

9.3) Sul piano più strettamente normativo, vengono in rilievo, invece, le seguenti norme:

- a) art. 2943 c.c., secondo cui la prescrizione è interrotta, oltre che dalla notificazione dell'atto con cui si inizia un giudizio o dalla domanda proposta nel corso di un giudizio, anche da ogni atto che valga a costituire in mora il debitore;
- b) art. 1219 c.c., ai sensi del quale la costituzione in mora deve consistere in una intimazione o richiesta fatta per iscritto;
- c) art. 16, comma 2, d.P.R. 380/2001 a mente del quale "La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata";
- d) art. 16, comma 3, d.P.R. 380/2001 giusta il quale "La quota di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione".

10. Sulla scorta del prefato quadro giurisprudenziale e normativo è possibile dunque affermare che:

- a) le pretese economiche avanzate da parte appellante (afferenti il costo di costruzione) hanno consistenza di diritti soggettivi;
- b) conseguentemente, deve escludersi l'applicazione della disciplina sull'annullamento o revoca in autotutela degli atti amministrativi,
- c) tali pretese, inerenti al costo di costruzione, sono soggette alla prescrizione ordinaria decennale, allo stesso modo che per gli oneri di urbanizzazione;
- d) il legislatore garantisce che la prescrizione non opera qualora sopraggiunga una causa che faccia venire meno l'inerzia del titolare, presupposto stesso dell'istituto. È idoneo, pertanto, a interrompere la prescrizione qualsiasi atto stragiudiziale che individui la persona del debitore e contenga la richiesta scritta di adempiere (v. Corte di Cassazione, ordinanza n. 7835 del 10 marzo 2022).

11. Nel caso di specie:

- il permesso di costruire n. 2/2007 veniva rilasciato il 15 gennaio 2007;
- la società corrispondeva i relativi oneri concessori per il rilascio del suddetto titolo edilizio;
- in data 14 maggio 2009, con provvedimento n. 8/2009, il comune rilasciava alla società il permesso di costruire in variante al titolo edilizio n. 2/2007;
- con nota prot. n. 685/17 del 2 marzo 2017, notificata il successivo 7 marzo 2017, il Comune – sul presupposto che il permesso del 2007 è stato “*assorbito e sostituito, mediante il rilascio alla medesima società, del successivo permesso di costruire n. 08/2009, in variante al precedente, in esecuzione del quale l'intervento edilizio è stato realizzato e completato*” – richiedeva alla appellata una integrazione del costo di costruzione pari ad € 28.384,04.

Conseguentemente può affermarsi che:

- la variante del 2009, in ragione di quanto assentito (si veda la documentazione depositata agli atti dal comune), ha natura sostanziale con le conseguenze anche in ordine alla decorrenza del termine di prescrizione;
- trattandosi di questione afferente il costo di costruzione, il termine di prescrizione – per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 2935 c.c. e 16, co. 3, d.p.r. n. 280 del 2001 – inizia a decorrere da quando il diritto diventa definitivamente esigibile, ossia scaduti i sessanti giorni dalla ultimazione della costruzione, ovvero dalla comunicazione della fine dei lavori.

12. In altri termini, sul punto, la Sezione ritiene di potere affermare il principio per cui la prescrizione del diritto di credito sotteso alla riscossione degli oneri concessori è decennale, con la differenza che il diritto diventa esigibile e pertanto il termine di prescrizione inizia a decorrere: i) per gli oneri urbanizzazione, dal momento in cui viene rilasciato o comunque si forma il titolo edilizio; ii) per il costo di costruzione, dalla comunicazione al comune della fine dei lavori, giusta il disposto dell'art. 16, comma 3, d.P.R. 380/2001.

13. Ebbene, nel caso di specie consta che la comunicazione di ultimazione dei lavori sia stata effettuata in data 20 giugno 2009, con la conseguenza che alla data del 7 marzo 2017 (di notifica del provvedimento di ricalcolo) il termine prescrizione non poteva ritenersi ancora decorso.

14. Va solo soggiunto che, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio il contributo previsto dall'art. 16 t.u. 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.), come avvenuto nel caso di specie;
- b) quando, nell'adozione del 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.).

Nel caso di specie non v'è dubbio che il comune sia anche incorso in un errore di calcolo con l'atto del 2009, errore che poi ha proceduto a rettificare senza aver ancora consumato il termine di prescrizione.

15. Dalle considerazioni che precedono discende che l'appello è fondato nei limiti ora indicati e salvo quanto ora si preciserà a seguito dei motivi riproposti con la memoria di costituzione della parte appellata.

15.1. Passando dunque all'esame dei motivi riproposti con la memoria di costituzione del 26 febbraio 2018, dall'esame dei motivi riproposti discende invero che, come dedotto dalla parte appellata, le tariffe da applicare non possono avere valore retroattivo. Andranno, pertanto, applicate le tariffe *ratione temporis* vigenti al momento della comunicazione di fine lavori (id est, 20 giugno 2009), così come determinate *ab illo tempore* dal consiglio comunale. In tal senso dovrà provvedere l'amministrazione.

15.2. Non vanno invece accolte le doglianze relative all'illegittimo esercizio dei poteri in autotutela trattandosi, come prima detto, di atti aventi natura paritetica cui non si applica la disciplina sul procedimento e sul provvedimento amministrativo.

16. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, cfr. Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

17. In considerazione della peculiarità e della complessità della decisione, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO