

Pubblicato il 24/06/2019

Sent. n. 425/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 572 del 2017, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Rosanna Cocci e Barbara Schiadà, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Ancona, via Matteotti, 99;

contro

Comune di Monte Rinaldo, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Orteni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maurizio Discepolo in Ancona, via Matteotti, 99;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. [omissis] dell'[omissis], con il quale il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monte Rinaldo ha rideterminato il contributo per oneri concessori dovuti in forza dei permessi di costruire n. [omissis] e n. [omissis], relativi ai lavori di ristrutturazione, mediante demolizione e ricostruzione, con parziale cambio di destinazione d'uso, di un fabbricato ex colonico ubicato in Monterinaldo, [omissis];

- di ogni altro atto presupposto, inerente, connesso e consequenziale, in particolare del provvedimento prot. n. [omissis] con cui il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monte Rinaldo ha rigettato l'istanza formulata dal ricorrente per l'annullamento in via di autotutela del provvedimento di rideterminazione oggetto di causa;

- e per l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità della richiesta di conguaglio operata dal Comune di Monte Rinaldo in capo al ricorrente e, conseguentemente, per l'accertamento che nulla è dal medesimo dovuto a tale titolo ovvero a titolo di errata determinazione dell'importo del contributo nonché per l'accertamento e la declaratoria del diritto del ricorrente ad ottenere la restituzione dell'importo versato in eccedenza nella misura di € 4.954,95;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monte Rinaldo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2019 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con la nota prot. [omissis], il Comune di Monte Rinaldo ha provveduto a rettificare il calcolo del contributo per gli oneri concessori dovuti dal ricorrente in relazione all'intervento edilizio di cui ai permessi di costruire n. [omissis] e alla SCIA prot. n. [omissis] (ristrutturazione, mediante

demolizione e ricostruzione, con ampliamento di un fabbricato ex colonico), rideterminandolo ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 22 del 2009, come da istanza dello stesso acquisita al protocollo dell'Ente n. [omissis], con cui quest'ultimo chiedeva il rimborso di quanto, a suo dire, versato in eccedenza.

All'esito del ricalcolo è emerso non solo che al ricorrente nulla è dovuto a titolo di rimborso, ma anche che lo stesso avrebbe dovuto ancora versare al Comune la somma di € 8.934,54, per come accertato dall'Ufficio in sede di autotutela e rappresentato negli allegati prospetti di calcolo. L'Ente, quindi, con la medesima nota, ne ha richiesto il pagamento.

Con successiva nota prot. [omissis], il Comune, in risposta alle osservazioni dell'interessato, ha confermato, con diffusa motivazione, le proprie determinazioni.

Avverso i predetti provvedimenti è stato proposto il presente ricorso, con cui il ricorrente ne chiede l'annullamento per i motivi di illegittimità di cui *funditus* si dirà in sede di successiva disamina, nonché agisce per la declaratoria del proprio diritto ad ottenere la restituzione dell'importo versato in eccedenza, quantificato nella misura di € 4.954,95, previo accertamento che nulla è dovuto a titolo di conguaglio.

Con ordinanza n. [omissis], il Tribunale ha respinto l'istanza di concessione di misure cautelari, provvedendo, nel contempo, a disporre una verifica volta a chiarire l'esatta quantificazione degli oneri concessori dovuti dal ricorrente rispetto al calcolo effettuato dall'Amministrazione.

Tale richiesta istruttoria è rimasta priva di riscontro da parte del Dirigente della P.F. Edilizia ed Espropriazione della Regione Marche (o di un suo delegato) investito della verifica, nonostante il sollecito avvenuto con la successiva ordinanza n. [omissis].

Alla pubblica udienza del 20 marzo 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente, occorre precisare che il Collegio ha ritenuto di poter prescindere dalla disposta verifica ai fini della presente decisione, stante la giurisprudenza intervenuta nelle more del giudizio e dati i documenti da ultimo depositati e i chiarimenti forniti dalle stesse parti nei propri scritti difensivi, come di seguito si andrà a precisare.

3. Il ricorso è infondato e va respinto.

3.1. In primo luogo, afferma il ricorrente che l'Amministrazione, in assenza di una clausola di rideterminazione contenuta nei titoli edilizi stessi, non potrebbe, in epoca successiva, in relazione all'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, provvedere ad una nuova liquidazione richiedendo somme a conguaglio, atteso che ciò si porrebbe in contrasto con il principio *tempus regit actum*; gli oneri relativi ad una concessione edilizia andrebbero, invero, determinati al momento del rilascio della concessione stessa, mentre quantificazioni disposte in atti o provvedimenti successivi non potrebbero avere effetto sulle concessioni edilizie già rilasciate, salvo che nelle stesse sia stata inserita la clausola della salvezza dell'eventuale conguaglio (non sussistente nel caso di specie).

La censura è infondata nei termini che si vanno a precisare.

Innanzitutto, occorre evidenziare che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente nei propri scritti difensivi, tutte le tariffe applicate risultano essere quelle vigenti all'epoca del rilascio dei vari titoli abilitativi e non già quelle successivamente aggiornate, come esplicitato nelle note comunali impugnate e, in dettaglio, nel prospetto di calcolo di cui alla nota n. [omissis].

Tale *modus operandi* è legittimo, avendo la giurisprudenza precisato che la determinazione del contributo di costruzione, costituito dalla componente commisurata agli oneri di urbanizzazione e da quella relativa al costo di costruzione, deve essere riferita al momento del rilascio della concessione edilizia (che è il momento in cui sorge l'obbligazione contributiva), sicché ogni eventuale contestazione della determinazione stessa non può che condursi, sulla base del noto principio *tempus regit actum*, alla stregua delle norme vigenti e dunque applicabili nell'anzidetto momento (*ex multis*, T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 6 novembre 2018, n. 10729; Consiglio di Stato, sez. IV, 19 luglio 2004, n. 5197).

Quanto, poi, alla possibilità, per l'Amministrazione, di procedere alla rideterminazione del contributo concessorio, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 12 del 30 agosto 2018,

intervenuta nelle more del giudizio, ha confermato il principio giurisprudenziale secondo cui detto contributo è sempre ricalcolabile nell'arco del decennio. Rinviando, per brevità, all'integrale lettura del provvedimento, ci si limita di seguito a riportare uno stralcio della citata sentenza:

“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 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;

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 dell'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”.

3.2. Quanto alle restanti censure, esse sono del pari infondate per le ragioni che si vanno ad evidenziare:

- il principio secondo cui la determinazione del contributo di costruzione deve avvenire sulla base della disciplina vigente al momento del rilascio della concessione edilizia implica che il ricorrente non può pretendere, con riferimento ai permessi di costruire rilasciati successivamente all'introduzione delle modifiche alla legge regionale n. 22 del 2009 ad opera della legge regionale n. 19 del 2010, di limitare l'esenzione della riduzione del contributo di cui all'art. 6 della legge regionale n. 22 del 2009 alle sole ipotesi di cambio di destinazione d'uso che interessano gli edifici non residenziali (quale non è quello in parola). Il ricorrente, invero, al fine di accedere ai benefici di cui alla legge regionale da ultimo citata, intervenuta successivamente al rilascio del permesso di costruire n. 9 del 2009, ha presentato, in data 3 aprile 2010, istanza volta ad ottenere un permesso di costruire in variante, quest'ultimo rilasciato dall'Ente in data 1° marzo 2011 (permesso di costruire n. 5 del 2011). E' alla data di detto rilascio che occorre, quindi, far riferimento per l'individuazione della disciplina dei benefici di cui alla legge regionale n. 22 del 2009 e quindi ai fini della determinazione del

contributo di costruzione, secondo il principio, richiamato dallo stesso ricorrente, *tempus regit actum*. Poiché per gli interventi che prevedono il cambio di destinazione d'uso (di edifici residenziali e non) l'art. 6 della legge regionale n. 22 del 2009, come modificato dalla legge regionale n. 19 del 2010, ha previsto la non applicabilità delle riduzioni del 20% e dell'80% e poiché è pacifico che la trasformazione in abitazione delle stalle e dei magazzini ubicati al piano terra del fabbricato rurale costituisce cambio di destinazione d'uso, correttamente il Comune ha determinato l'importo dovuto distinguendo i volumi non soggetti a cambio di destinazione d'uso, i volumi soggetti a cambio di destinazione d'uso e i nuovi volumi. Né a diversa conclusione può giungersi alla luce di quanto riportato nel parere regionale n. 132 del 2010 di cui alla nota prot. 86011 dell'11 febbraio 2010, nel quale si forniscono chiarimenti sui volumi da prendere in considerazione al fine di conteggiare l'ampliamento consentito dalla legge regionale n. 22 del 2009, ma non si mette in discussione la destinazione non abitativa dei locali aventi funzione produttiva di cui sono composte le case coloniche e quindi la necessità del cambio di destinazione d'uso per l'utilizzo abitativo;

- il Comune ha applicato le tariffe vigenti al momento del rilascio dei vari titoli abilitativi. In particolare, come si legge nelle note impugnate, dette tariffe sono quelle approvate con delibera n. 11 del 20 aprile 2010, ossia €/mc 5,54 per le opere di urbanizzazione primaria e di €/mc 3,66 per le opere di urbanizzazione secondaria; per quanto riguarda il permesso di costruire n. 1 del 2016 si è invece applicato il costo di costruzione unitario deliberato dalla Giunta comunale con atto n. 29 del 18 aprile 2016. Il ricorrente sostiene che l'importo delle tariffe anzidette sarebbe già comprensivo delle maggiorazioni previste dalla tabella "F" di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 6 del 1977; pertanto, non avrebbero dovuto essere applicati i coefficienti moltiplicatori, rispettivamente di 1,5 e 2, per l'intervento edilizio in questione, come invece si ricava dai conteggi riportati nella nota prot. [omissis]. L'assunto non è condivisibile, dal momento che proprio dall'esame della tabella relativa alla determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria articolati per zone territoriali omogenee (documento prodotto dal Comune in data 26 febbraio 2019) si evince che le tariffe di €/mc 5,54 per le opere di urbanizzazione primaria e di €/mc 3,66 per le opere di urbanizzazione secondaria sono dei valori base, a cui vanno applicate le maggiorazioni o diminuzioni previste dalla citata tabella "F";

- parte ricorrente, infine lamenta l'erroneità nella determinazione del contributo afferente al costo di costruzione, al quale, a suo dire, non andrebbe applicata l'aliquota del 13,50% del costo stesso, bensì un'aliquota non superiore al 10%, in conformità al disposto di cui all'art. 16 del DPR n. 380 del 2001; in base a detta ultima disposizione, per determinare l'ammontare del costo di costruzione si dovrebbe far riferimento all'art. 8 del vigente regolamento regionale n. 9 del 1979, secondo cui il contributo afferente alla concessione, stante il disposto dell'ultimo comma dell'art. 9 della legge 25 marzo 1982, n. 94, non avrebbe potuto essere comunque superiore al 10 per cento del costo di costruzione determinato annualmente dal Ministero dei LL.PP., ai sensi dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Come correttamente evidenziato dal Comune, tuttavia, anche tale assunto è privo di fondamento, poiché l'art. 9, ultimo comma, del DL n. 9 del 1982, convertito, con modificazioni, in legge n. 94 del 1982, aveva modificato l'art. 6 della legge n. 10 del 1977 nel modo seguente: "*Il contributo afferente alla concessione comprende una quota di detto costo, non superiore al 10%, quota che viene determinata dalla regione in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione*". Detta ultima disposizione, però, è stata abrogata dall'art. 136, comma 2, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001, con la conseguenza che era ormai venuta meno, all'atto del rilascio dei permessi in parola, la limitazione massima del 10% con riferimento alla determinazione della quota del costo di costruzione.

4. Per tutti i suesposti motivi, il ricorso è infondato e va respinto.

5. In ragione della complessità e della novità, per certi versi, delle questioni affrontate, sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Simona De Mattia

IL PRESIDENTE

Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO