

Pubblicato il 26/11/2019

Sent. n. 1281/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1356 del 2018, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Acquasaliente e Dario Meneguzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Malo, via Gorizia n.18;

contro

Comune di Bolzano Vicentino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Ferretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R.;

per l'annullamento

- della nota del Comune di Bolzano Vicentino, a firma del Responsabile del Servizio Edilizia privata e Urbanistica, prot. n. [omissis] nella parte in cui quantifica il contributo concessorio, dovuto dall'odierna ricorrente, nella somma complessiva di Euro 104.722,56, a titolo di oneri di urbanizzazione primaria, oneri di urbanizzazione secondaria e costo di costruzione;

- del Permesso di Costruire n. [omissis] rilasciato dal Comune di Bolzano Vicentino (VI), a firma del Responsabile del Servizio Edilizia privata e Urbanistica, prot. N. [omissis] nella parte in cui quantifica il contributo concessorio nella stessa cifra di cui alla nota prot. N. [omissis];

- nonché per l'accertamento della non debenza dell'importo di € 104.722,56 chiesto alla ricorrente dal Comune a titolo di oneri di urbanizzazione primaria, oneri di urbanizzazione secondaria e costo di costruzione per l'esecuzione delle opere di cui al permesso di costruire n. [omissis] e, specularmente della corretta quantificazione del contributo concessorio dovuto per il prefato Pdc pari a € 27.752,28;

- nonché per la conseguente condanna della P.A. ex art.30 c.p.a. alla restituzione di quanto indebitamente chiesto e percepito a titolo di contributo concessorio, maggiorato degli interessi di legge e della rivalutazione monetaria dall'indebito al saldo con domanda di risarcimento dei danni medio tempore subiti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2019 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

[omissis] è proprietaria di un terreno nel Comune di Bolzano Vicentino acquistato nel 2017, ed intende costruirvi due edifici, uno bifamiliare ed un altro composto da cinque unità abitative,

usufruendo dei benefici volumetrici previsti dalla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 sul c.d. "Piano casa".

Il Comune ha rilasciato il permesso di costruire n. [omissis], chiedendo il pagamento della somma complessiva di € 104.722,56, a titolo di contributo di costruzione.

Con il ricorso in epigrafe la Società ricorrente contesta di essere tenuta al pagamento di tali somme. Con il primo motivo lamenta la violazione degli artt. 16, 17 e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dell'art. 16 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, degli artt. 9 e 10 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, l'irragionevolezza manifesta, la disparità di trattamento, il difetto di istruttoria e di motivazione. Secondo la ricorrente il Comune erroneamente ignora che l'area sulla quale insiste il terreno è ricompresa nell'ambito di un piano di lottizzazione approvato con deliberazione del consiglio comunale n. [omissis], la cui convenzione è stata stipulata il 4 febbraio 1985, ed in attuazione del quale erano state realizzate delle opere di urbanizzazione primaria come previsto dall'art. 2 della convenzione, ed erano stati versati metà degli oneri di urbanizzazione secondaria come previsto dall'art. 3 della medesima.

Secondo la ricorrente decorso il termine decennale dalla stipula della Convenzione, non attuata, non vi è decadenza delle obbligazioni assunte dai privati e dal Comune, e perciò le pattuizioni in materia di contributo concessorio o di realizzazione delle opere di urbanizzazione mantengono efficacia ultrattiva e rimangono cogenti e vincolanti sia per il privato lottizzante che per il Comune.

La ricorrente prosegue altresì osservando, a conforto di tali conclusioni, che il sopravvenuto Piano degli Interventi ha classificato l'area come oggetto di un piano edilizio convenzionato, confermando implicitamente in tal modo l'ultrattività del piano attuativo di cui deve necessariamente tener conto il Comune che, nel calcolare l'importo del contributo di costruzione dovuto, deve detrarre quanto già eseguito o versato in base al piano attuativo scaduto.

Con il secondo motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 16 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, e degli artt. 2033 e 2041 c.c., l'irragionevolezza manifesta, l'illogicità, il difetto di istruttoria e di motivazione.

Con tale motivo, formulato in via subordinata per l'ipotesi in cui, respingendo il primo motivo, la convenzione venga dichiarata inefficace nella parte in cui regola le obbligazioni del lottizzante, la ricorrente contesta la quantificazione del contributo di costruzione.

In particolare la ricorrente sostiene che il Comune si avvantaggerebbe di un indebito arricchimento qualora ottenesse il pagamento per intero del contributo concessorio il quale, essendo già stato pagato ed essendo rimasto inutilizzato, deve essere restituito o quantomeno ridotto proporzionalmente in considerazione delle opere di urbanizzazione primaria già eseguite e dell'avvenuto versamento della metà degli oneri di urbanizzazione secondaria.

Conclusivamente la ricorrente chiede l'accertamento che è dovuto il pagamento della metà degli oneri di urbanizzazione secondaria e della sola voce relativa al solo costo di costruzione del contributo di costruzione, per un importo complessivo riferito ad entrambi gli edifici di € 27.752,28, nonché il risarcimento dei danni subiti dal rallentamento al programma dei lavori imputabile alla richiesta di pagamento del contributo di costruzione eccessivamente esosa.

Si è costituito in giudizio il Comune di Bolzano Vicentino replicando alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. [omissis], è stata respinta la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza del 26 settembre 2019, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe la parte ricorrente, che intende realizzare due edifici, sostiene di non essere tenuta al pagamento del contributo di costruzione perché il proprio terreno è ricompreso in un ambito soggetto ad un piano attuativo del 1985, che è scaduto senza essere stato eseguito ma rispetto al quale l'allora proprietario delle aree che ha sottoscritto la convenzione, diverso dall'odierna parte

ricorrente, ha realizzato alcune delle opere di urbanizzazione primaria a servizio del piano attuativo che non sono state collaudate e le cui aree non sono state cedute al Comune, versando anche metà degli oneri di urbanizzazione secondaria.

La parte ricorrente in sostanza con il primo motivo ritiene di non dover corrispondere il contributo di costruzione per una pluralità di concorrenti motivi: perché esisteva una convenzione in base alla quale dovevano essere realizzate delle opere di urbanizzazione che sono state già eseguite; perché in realtà l'area è già munita di sufficienti urbanizzazioni; perché alla convenzione deve essere riconosciuta efficacia ultrattiva, anche dopo la scadenza, per la parte in cui regola i rapporti aventi ad oggetto le obbligazioni afferenti al contributo di costruzione, come si evince dal piano degli interventi che ha confermato il piano attuativo scaduto.

Pur dovendosi dare atto di un non unanime orientamento giurisprudenziale sul punto, il Collegio, sulla scorta della giurisprudenza prevalente, non condivide questo ordine di idee e il ricorso deve pertanto essere respinto.

Devono in proposito in primo luogo essere richiamati sinteticamente i principi che regolano la materia entro cui si inserisce la pretesa della parte ricorrente.

In linea generale va ricordato che il contributo di costruzione dovuto dal soggetto che intraprende un'iniziativa edificatoria rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione che hanno spesso portata più ampia rispetto a quelle strettamente necessarie a urbanizzare il nuovo insediamento edilizio.

Per tale motivo quand'anche risultino trasfuse in apposita convenzione urbanistica, le prestazioni da adempiere da parte dell'amministrazione comunale e del privato intestatario del titolo edilizio non sono tra loro in posizione sinallagmatica, con la conseguenza che rientrano nel novero delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art.23 Cost. (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 7 dicembre 2016, n. 24; id. 30 agosto 2018, n. 12).

In secondo luogo va osservato che il rilascio del titolo edilizio si configura come fatto di per sé costitutivo dell'obbligo giuridico di corrispondere il relativo contributo per oneri di urbanizzazione, ossia per gli oneri affrontati dall'ente locale per le opere indispensabili affinché l'area acquisti attitudine al recepimento dell'insediamento assentito e per le quali l'area acquista un beneficio economicamente rilevante, da calcolarsi secondo i parametri vigenti prescindendo totalmente o meno dalle singole opere di urbanizzazione, venendo altresì determinato indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2011, n. 1108; Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 dicembre 2009, n. 8757; Consiglio di Stato, Sez. V, 23 gennaio 2006, n. 159; id. 21 aprile 2006, n. 2258; Cons. Stato V, 15 dicembre 2005, n. 7140; 6 maggio 1997, n. 462).

Orbene, sulla base di tali premesse è pertanto necessario affermare che il contributo di costruzione ha carattere generale, prescinde totalmente dalle singole opere di urbanizzazione, viene altresì determinato indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere.

Inoltre va altresì sottolineato che, attesa la natura non sinallagmatica e il regime interamente pubblicistico che connota il contributo de quo, la sua disciplina vincola anche il giudice, al quale è impedito di configurare autonomamente ipotesi di non debenza della specifica prestazione patrimoniale diverse da quelle autoritativamente individuate dal legislatore (cfr. Tar Marche, Ancona, Sez. I, 30 dicembre 2017, n. 954).

Pertanto la pretesa della parte ricorrente deve essere respinta perché l'esistenza della convenzione e la presenza delle opere di urbanizzazione non possono fondatamente essere invocate per sostenere che non è dovuto il pagamento del contributo di costruzione.

Anche la tesi dell'integrale ultrattività di tutti gli obblighi previsti dalla convenzione non può essere condivisa perché, come è noto, a livello normativo l'art. 17 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, prevede che decorso il termine stabilito per l'esecuzione del piano "questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti

e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso”, chiarendo che l’ultrattività del piano attuativo riguarda i soli profili edilizi ed urbanistici, e non anche quelli di carattere obbligatorio che regolano i rapporti tra le parti, perché altrimenti perderebbe ogni senso la previsione, contenuta nell’art. 16 della medesima legge, di una data di scadenza del piano.

Sul punto è stato rimarcato che all’interno delle previsioni urbanistiche del piano attuativo “sopravvivono, esclusivamente, la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e quant’altro attenga all’armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all’intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all’eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura ma tutti caratterizzati dall’aver contenuto specifico e puntuale” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 giugno 2018, n. 3672; id, 18 maggio 2018, n. 3002; Consiglio di Stato, IV, 28 ottobre 2009, n. 6661).

Sul punto è stato altresì condivisibilmente osservato che “non è ipotizzabile alcuno scomputo degli oneri correlati a tale titolo edilizio (rilasciato 15 anni dopo la approvazione del piano poi decaduto) in regione delle previsioni contenute nel piano di lottizzazione da anni inefficace (...) di conseguenza deve ritenersi fondata la pretesa del Comune di pagamento e ritenzione degli oneri di urbanizzazione relativi al permesso perché direttamente ed autonomamente correlata al rilascio del permesso medesimo, dove l’eventuale impegno del Comune a riconoscere alle opere di urbanizzazione, eseguite a spese del lottizzante, un carattere satisfattivo dell’obbligazione relativa al pagamento del contributo concessorio, non può vincolare l’ente oltre il termine di durata della convenzione urbanistica (cfr. Tar Lombardia, Milano, 29 febbraio 2016, n. 406; Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 17 agosto 2018, n. 2001).

La ricorrente sostiene inoltre che l’ultrattività delle previsioni della convenzione scaduta deriverebbe dalla circostanza che l’art. 58 delle norme tecniche di attuazione allegate al piano degli interventi ha qualificato le aree come “PEC 2” (piano edilizio convenzionato), in tal modo riconoscendo alla convenzione una perdurante efficacia.

Questa tesi risulta priva di fondamento perché la predetta norma si limita a prevedere che nel caso di piani attuativi decaduti rimangano in vigore gli indici urbanistici e stereometrici del piano approvato, precisando che il piano non deve più ritenersi efficace per la parte non attuata, con l’obbligo a tempo indeterminato di osservare nella costruzione di nuovi edifici gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabilite dal piano, e ciò è perfettamente in linea con quanto previsto dagli articoli artt. 16, 17 e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, i quali, come sopra precisato, dispongono che l’ultrattività del piano attuativo scaduto riguarda i soli profili edilizi ed urbanistici, e non anche quelli di carattere obbligatorio che regolavano i rapporti tra le parti.

Ne discende che, sulla scorta della prevalente giurisprudenza, si deve giungere alla conclusione che la tesi secondo cui non è dovuto il contributo di costruzione in ragione dell’integrale ultrattività di tutti gli obblighi previsti dalla convenzione deve essere respinta.

Il primo motivo deve pertanto essere respinto.

Parimenti infondato è il secondo motivo.

La parte ricorrente cita a supporto delle proprie tesi delle pronunce giurisprudenziali estranee alla fattispecie in esame, relative alla restituzione del contributo di costruzione in caso di decadenza del titolo edilizio rilasciato.

La controversia in esame ha invece ad oggetto la pretesa di computare quanto versato ed il valore delle opere eseguite in attuazione di una convenzione urbanistica scaduta da un trentennio, in favore di un intervento edilizio del tutto nuovo ed autonomo rispetto a quanto previsto dal piano attuativo scaduto con riguardo ad interventi che sono tra loro completamente scollegati sul piano oggettivo e soggettivo.

La ricorrente ha infatti richiesto di realizzare due edifici su una porzione limitata delle aree interessate dal piano attuativo, previa demolizione di un edificio esistente, usufruendo dei benefici volumetrici della legge sul piano casa, anziché provvedere all’edificazione in modo unitario dell’intero ambito interessato dal piano attuativo, senza che vi sia alcuna continuità, sul piano soggettivo, tra gli

interventi, perché il promotore del piano attuativo che ha sottoscritto la convenzione è soggetto diverso dalla Società odierna ricorrente.

Ne consegue che la pretesa della parte ricorrente non può trovare accoglimento perché contrasta con il principio normativo per cui le previsioni dei piani attuativi sono sottoposte ad un termine di scadenza, inoltre perché non c'è alcun nesso oggettivo o soggettivo tra gli interventi previsti dal piano attuativo e quelli oggetto dell'istanza attuale, e perché, in ogni caso, tale pretesa si fonda su obbligazioni ormai prescritte e non compensabili.

In definitiva il ricorso deve essere respinto sia nella parte impugnatoria, che con riguardo alla domanda di accertamento di quanto dovuto, perché la pretesa del Comune risulta corretta anche nella quantificazione.

Parimenti deve essere respinta la domanda risarcitoria, dato che dalla legittima condotta del Comune non è derivato un danno ingiusto per la parte ricorrente.

Per il principio della soccombenza le spese di giudizio sono poste a carico della parte ricorrente e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore del Comune di Bolzano Vicentino liquidandole nella somma di € 3.000,00 a titolo di compensi e spese oltre ad iva e cpa.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Daria Valletta, Referendario

L'ESTENSORE

Stefano Mielli

IL PRESIDENTE

Alberto Pasi

IL SEGRETARIO