

Pubblicato il 08/05/2023

Sent. n. 7699/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 636 del 2023, proposto dalla [omissis] [omissis], in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Avilio Presutti e Marco Laudani, con domicilio eletto in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

contro

Comune di Pomezia, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Leoncilli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

previa adozione di idonea misura cautelare:

- della mancata utilizzazione del titolo edilizio rilasciato dal Comune di Pomezia n. [omissis] e della conseguente decadenza dello stesso;

per l'accertamento:

- del diritto della ricorrente alla restituzione da parte del Comune di Pomezia dell'importo di euro [omissis] corrisposto a titolo di oneri concessori, oltre interessi moratori e rivalutazione monetaria sino al saldo e del diritto della ricorrente alla restituzione delle polizze fideiussorie emesse da [omissis];

e per la conseguente condanna:

- del Comune di Pomezia alla restituzione in favore della ricorrente dell'importo di euro [omissis] corrisposto a titolo di oneri concessori, oltre interessi moratori e rivalutazione monetaria fino al saldo e delle polizze fideiussorie emesse da [omissis].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 aprile 2023 la dott.ssa Roberta Mazzulla 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 ricorso notificato in data 10.01.2023 e depositato in data 16.01.2023, la [omissis] [omissis], già [omissis], quale titolare del permesso di costruire n. [omissis], avente ad oggetto la realizzazione di un intervento edilizio su un'area sita nel territorio comunale di Pomezia, in Catasto al foglio [omissis], part. [omissis], rientrante nel comparto [omissis], ha chiesto che il Tribunale accerti l'obbligo del predetto Comune di corrisponderle le somme versate quali oneri concessori, pari ad € [omissis], nonché di restituirle le polizze fideiussorie [omissis]. Tale obbligo troverebbe titolo

nell'intervenuta decadenza, per mancata realizzazione del proposito edificatorio entro i termini di cui all'art. 15 D.P.R. n. 380/2001, del suddetto permesso di costruire, la cui istanza di proroga, avanzata in data [omissis], non sarebbe stata evasa dal Comune, nonostante i numerosi solleciti. Da ultimo, a mezzo atto stragiudiziale del [omissis], la ricorrente diffidava l'amministrazione ad esitare siffatta richiesta di proroga, con avvertenza che, in difetto, la stessa sarebbe stata considerata respinta.

2. Il ricorso risulta affidato ai motivi di diritto appresso sintetizzati.

- *“Sul mancato utilizzo del permesso di costruire e sulla conseguente decadenza ai sensi dell'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001 – sul diritto della ricorrente alla restituzione di quanto versato a titolo di oneri concessori e delle relative polizze ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 e degli artt. 2033 e 2041 c.c.”;*

La mancata realizzazione, entro i termini di cui all'art. 15 T.U.E., dell'intervento assentito e l'inerzia serbata dal Comune, a fronte dell'istanza di proroga inoltrata in data [omissis], avrebbero determinato la decadenza permesso di costruire n. [omissis], con conseguente diritto della ricorrente, a titolo di ripetizione di indebito, ex art. 2033 c.c., ovvero, in subordine, di arricchimento senza causa, ex art. 2041 c.c., alla restituzione tanto degli oneri concessori, oltre rivalutazione monetaria ed interessi, quanto delle polizze summenzionate.

3. Il Comune di Pomezia, costituitosi in giudizio, ha contestato la fondatezza del gravame, sostenendo di non essere tenuto, nonostante l'intervenuta decadenza del titolo autorizzativo, a restituire le somme incamerate, avendole, in buona fede, percepite ed impiegate per finalità di interesse pubblico. Ciò tanto più in considerazione del fatto che la ricorrente, avendo richiesto la proroga in data [omissis]- ovvero a permesso di costruire decaduto per mancato avvio dei lavori - avrebbe indotto in Comune a ritenere ancora vivo l'interesse alla realizzazione di quel proposito edificatorio che, di fatto, sarebbe ancora possibile, previo rilascio di un nuovo titolo autorizzativo.

4. Le parti hanno, successivamente, insistito nelle rispettive ragioni, mediante il deposito di memorie conclusive e di replica.

5. In occasione della pubblica udienza del 26 aprile 2023, fissata all'esito della rinuncia all'istanza cautelare, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è fondato e, come tale, deve essere accolto.

L'apprezzamento della fondatezza del gravame passa dalla preliminare ricognizione del testo normativo di cui all'art. 15 D.P.R. n. 380/2001 secondo cui: *«Salvo quanto previsto dal quarto periodo, il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga».*

7. Ciò posto, tenuto conto delle deduzioni difensive dell'amministrazione comunale, è rimasto incontestato, tra le parti, che i lavori di cui al permesso di costruire n. [omissis] non sono iniziati entro l'anno dal rilascio del titolo né, invero, in epoca successiva.

È, inoltre, incontestato che la [omissis] ricorrente abbia complessivamente versato al Comune, a titolo di oneri concessori, la complessiva somma di € [omissis] oltre ad aver stipulato le polizze fideiussorie n. [omissis].

8. *Rebus sic stantibus*, deve ritenersi provato, ai sensi dell'art. 64 c.p.a., il presupposto di fatto a cui l'art. 15 comma 2 D.P.R. n. 380/2001 ricollega la decadenza *ipso iure* del titolo autorizzativo, ovvero il mancato rispetto, da parte del relativo titolare, del termine di avvio dei lavori.

L'intervenuta decadenza *ope legis*, per tale ragione, del titolo in parola, è stata, del resto, ammessa dallo stesso Comune a pagina 3 della memoria difensiva depositata in data 27.01.2023, laddove si legge che: *“Come conseguenza del mancato avvio dei lavori, il permesso di costruire n.[omissis] il 24.10.2015 decadeva senza che la titolare del permesso avesse comunicato la volontà di recedere dalla realizzazione dei lavori o, quantomeno, di voler comunque prorogare la scadenza del titolo”.*

9. Vero è che la [omissis] ricorrente ha avanzato istanza di proroga del titolo risalente al [omissis], ma tale istanza non può ritenersi ostantiva al perfezionamento della fattispecie decadenziale summenzionata. Ciò per una duplice ragione.

Innanzitutto, la proroga del titolo è stata chiesta soltanto in data 17.10.2017, ovvero ben oltre il termine massimo di avvio dei lavori, scaduto il 14.11.2014, e, quindi, a fattispecie decadenziale già maturata.

9.1 In ogni caso, a fronte della mancata evasione dell'istanza *de qua*, la ricorrente, con atto stragiudiziale del 14.12.2020, ha avvertito il Comune che, ove l'inerzia fosse persistita fino al 31.01.2021, la richiesta di proroga sarebbe stata considerata respinta, con conseguente diritto alla restituzione degli oneri versati.

Con la diffida in parola, dunque, la [omissis] istante, pur non potendo *motu proprio* attribuire all'inerzia dell'amministrazione una valenza significativa in termini di rigetto, ha, nella sostanza, comunque manifestato il proprio definitivo disinteresse alla realizzazione del proposito edificatorio di cui al titolo edilizio in esame, così rinunciandovi, con conseguente richiesta di restituzione degli oneri concessori.

Tale rinuncia è stata, a ben vedere, ribadita nell'atto introduttivo del presente giudizio.

10. Tanto premesso, a fronte della sopravvenuta decadenza *ipso iure* del permesso di costruire n. [omissis] ovvero della rinuncia allo stesso, da parte del relativo titolare, il Comune di Pomezia non ha più titolo a trattenere le somme complessivamente percepite a titolo di oneri concessori, con conseguente obbligo di restituirle alla [omissis] ricorrente, ai sensi dell'art. 2033 c.c.

Ed invero, il pagamento degli oneri di cui all'art. 16 ss. D.P.R. n. 380/2001 trova titolo non già nel mero rilascio formale del permesso di costruire quanto piuttosto nella sostanziale trasformazione del preesistente assetto urbanistico-edilizio del territorio comunale, determinata dalla realizzazione del proposito edificatorio assentito.

Più precisamente, il cd. costo di costruzione, commisurato alla superficie e volumetria dell'intervento, è volto a "remunerare" la c.d. compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare in ragione della trasformazione del territorio consentita al privato istante. Gli oneri di urbanizzazione assolvono, invece, alla prioritaria funzione di compensare la collettività per l'ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, quale conseguenza della necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione ovvero di utilizzare più intensamente quelle già esistenti (cfr. tra le tante, Consiglio di Stato sez. II, 13/01/2022, n. 235; sez. VI, 29 agosto 2019 n. 5964; sez. VI, 7 maggio 2015 n. 2294; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 19 novembre 2015 n. 2453).

La mancata alterazione del preesistente assetto urbanistico-edilizio conseguente alla sopravvenuta decadenza del titolo autorizzativo ovvero alla rinuncia allo stesso, da parte del relativo titolare, priva, dunque, di "causa" l'obbligazione di pagamento degli oneri concessori adempiuta dall'interessato, con conseguente diritto di quest'ultimo ad ottenerne la ripetizione, ai sensi dell'art. 2033 cod. civ. (cd. indebito oggettivo; cfr. da ultimo T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 07/11/2022, n. 1509).

Ad avviso della giurisprudenza, peraltro, tale diritto alla restituzione, proprio in quanto connesso, dal punto di vista causale, alla realizzazione del proposito edificatorio, sorge non solamente nel caso in cui la mancata realizzazione delle opere sia totale, ma anche ove il permesso di costruire sia stato utilizzato solo parzialmente, con conseguente diritto in capo all'interessato, di ottenere la rideterminazione del contributo ed la restituzione della quota di esso calcolata con riferimento alla porzione non realizzata (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 16/02/2022, n. 495).

11. Nel caso in esame, quindi, la mancata realizzazione dell'intervento edilizio assentito con il permesso di costruire n. [omissis] decaduto o, comunque, rinunciato obbliga il Comune di Pomezia a restituire quanto ricevuto a titolo di oneri concessori, a ciò non ostando, in quanto giuridicamente irrilevanti, sia il preteso affidamento nutrito dall'ente circa la volontà alla ricorrente di edificare, malgrado la maturata decadenza del titolo autorizzativo, che l'utilizzo delle somme in parola per ragioni di interesse pubblico.

Del resto, stante il riconosciuto perfezionamento, da parte del Comune, della fattispecie decadenziale di cui all'art. 15 comma 2 T.U.E., non si vede come quest'ultimo possa sostenere di aver legittimamente confidato circa la possibilità di edificare in forza del titolo edilizio rilasciato nel lontano 2013, ormai scaduto. Ed invero, ove la ricorrente avesse voluto effettivamente realizzare il l'intervento edilizio *illo tempore* autorizzato, avrebbe, semmai, dovuto richiedere il rilascio di un

nuovo permesso di costruire, così assoggettandosi alla verifica circa la relativa assentibilità, tenuto conto della normativa urbanistico-edilizio eventualmente sopravvenuta al titolo scaduto.

11.1 Analoga irrilevanza, quanto al preteso esonero dagli obblighi restitutori di cui all'art. 2033 c.c., è attribuibile all'asserita buona fede nutrita dal Comune nel disporre, per finalità di interesse pubblico delle somme versate dalla ricorrente.

L'incameramento ed il successivo utilizzo "secondo buona fede" delle somme in questione da parte dell'amministrazione non assumono, infatti, alcuna valenza estintiva/impevitiva dell'obbligo restitutorio, rilevando esclusivamente sul piano decorrenza degli interessi legali da corrispondere in favore dell'interessata.

12. In considerazione di quanto fin qui esposto, la [omissis] ricorrente ha diritto alla restituzione, da parte del Comune di Pomezia, delle somme versate a titolo di oneri concessori, pari ad € € [omissis], con esclusione, tuttavia, della rivalutazione monetaria, trattandosi di un indebito oggettivo e, quindi, di un debito di valuta e non di valore, in carenza di dimostrazione della sussistenza del maggior danno ai sensi dell'art. 1224, comma 2, c.c., (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 07/07/2020, n. 1293; 7 gennaio 2016, n. 12; Cassazione civile, sez. lav., 20 dicembre 1996, n. 11440).

12.1 La domanda di pagamento degli interessi legali deve, invece, essere accolta ai sensi dell'art. 2033 c.c., secondo cui «*Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda*».

Sul punto le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno chiarito che l'obbligo della corresponsione degli interessi da parte dell'*accipiens* in buona fede (quale debitore dell'indebito percepito) può decorrere da data antecedente a quella dell'instaurazione del giudizio, ove sia stata preceduta da uno specifico atto di costituzione in mora, dovendo il termine "domanda" di cui all'art. 2033 c.c. essere inteso come riferito non esclusivamente alla domanda giudiziale ma, anche, agli atti stragiudiziali di cui all'art. 1219 c.c. (cfr. Cass. civ., Sez. un., 13 giugno 2019, n.15895; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 30 aprile 2020, n. 720).

Pertanto, la domanda di pagamento degli interessi deve essere accolta, nella misura del saggio degli interessi legali, a decorrere dall'atto di diffida del 14.12.2020, con cui la [omissis] ricorrente ha sostanzialmente rinunciato al titolo edilizio n. [omissis].

13. Le superiori considerazioni consentono di ritenere fondata anche la domanda di restituzione delle polizze fideiussorie n. [omissis], indebitamente trattenute dal Comune.

14. In conclusione, il ricorso è fondato e, come tale, deve essere accolto. Ne consegue:

- l'accertamento del diritto della [omissis] ricorrente ad ottenere, dal Comune di Pomezia, la restituzione sia della somma di danaro complessivamente corrisposta a titolo di oneri concessori relativi al permesso di costruire n. [omissis], pari ad € [omissis] che delle polizze fideiussorie n. [omissis];

- la condanna del Comune di Pomezia al pagamento, in favore della ricorrente, della somma di € [omissis], per le causali di cui sopra, oltre interessi al saggio di quelli legali, a decorrere dall'atto di diffida del 14.12.2020, fino al soddisfo nonché la condanna alla restituzione delle polizze summenzionate.

14.1 La richiesta di rivalutazione monetaria sugli oneri concessori oggetto di ripetizione è, invece, infondata e, come tale, deve essere rigettata.

15. Le spese seguono la prevalente soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, ai sensi e nei termini di cui in motivazione.

Per l'effetto, accerta il diritto della [omissis] ricorrente ad ottenere, dal Comune di Pomezia, la restituzione sia della somma di danaro complessivamente corrisposta a titolo di oneri concessori

relativi al permesso di costruire n. 439.539,11, pari ad € [omissis] che delle polizze fideiussorie n. 439.539,11, indebitamente trattenute.

Conseguentemente, condanna il Comune di Pomezia:

- al pagamento, in favore della ricorrente, della somma complessiva di € [omissis], oltre interessi al saggio di quelli legali, a decorrere dall'atto di diffida del 14.12.2020, fino al soddisfo;
- alla restituzione delle polizze summenzionate.

Condanna, altresì, il Comune di Pomezia al pagamento, in favore della ricorrente, a titolo di spese di lite, della somma di € 2.000,00, oltre rimborso forfettario, IVA, CPA e rimborso del contributo unificato, come per legge.

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

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

Donatella Scala, Presidente

Roberta Mazzulla, Primo Referendario, Estensore

Francesca Santoro Cayro, Referendario

L'ESTENSORE

Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO