

N. 02438/2014REG.PROV.COLL.

N. 08032/2002 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 8032 del 2002, proposto da:
Comune di Celenza sul Trigno in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato
Bruno Taverniti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sesto Rufo n. 23;

contro

Colella Domenico, non costituito in questo grado del giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di Pescara, n. 00477/2002, resa tra
le parti, concernente pagamento oneri relativi al costo di costruzione per concessioni edilizie

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2014 il consigliere Manfredo Atzeni e udito
l'avvocato Bruno Taverniti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di Pescara, rubricato al n. 326/1994, il signor Domenico Colella impugnava le deliberazioni del Consiglio comunale in data 20 maggio 1992 n. 27 e n. 28 e la deliberazione della Giunta in data 22 maggio 1993 n. 100, con cui il Comune di Celenza sul Trigno aveva determinato a suo carico oneri di costruzione per complessivi £ 28.385.000 in relazione alla concessione del 4 dicembre 1978 n. 66 e successive varianti del 9 agosto 1980 n. 30 e 11 luglio 1981 n. 25. Impugnava inoltre ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, tra cui le lettere di diffida al pagamento del 16 agosto 1993 prot. 2209 e 22 febbraio 1994 prot. 482.

Il ricorrente riferiva che dopo l'ultimazione delle costruzioni in parola e dopo che in date 9 gennaio 1982, 10 giugno 1985 e 24 aprile 1986 ne era stata autorizzata l'abitabilità, con deliberazioni 20 maggio 1992, nn. 27 e 28, il Consiglio comunale del Comune di Celenza sul Trigno aveva determinato gli oneri relativi al costo di costruzione anche per le concessioni edilizie già rilasciate, mentre con deliberazione 22 maggio 1993, n. 100, la Giunta municipale aveva stabilito le modalità per il versamento delle somme dovute.

In esecuzione di tali atti deliberativi con note 16 agosto 1993, n. 2209, e 22 febbraio 1994, n. 482, il Sindaco del Comune ha invitato il sig. Colella a corrispondere la complessiva somma di £. 28.385.000.

Con il ricorso di cui sopra il signor Colella è insorto dinanzi al Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di Pescara, avverso tali atti, deducendo le seguenti censure:

1) Violazione della normativa in materia di prescrizione per la riscossione degli oneri concessori ed, in particolare, dell'art. 2946 del codice civile.

La pretesa del Comune al pagamento in parola si era prescritta in quanto erano trascorsi più di dieci anni dal rilascio delle concessioni in parola.

2) Violazione dell'art. 3, ultimo comma, della L. 7 agosto 1990, n. 241.

Negli atti impugnati non è contenuta l'indicazione del termine e dell'Autorità cui è possibile ricorrere.

3) Nullità della notifica e dell'atto per indeterminatezza dell'oggetto.

L'atto è stato notificato a mezzo del servizio postale dal messo comunale; inoltre non è possibile individuare in base a quali elementi l'Amministrazione era pervenuta alla determinazione del quantum richiesto.

4) Violazione degli artt. 7 e 8 della L. 7 agosto 1990, n. 241.

Non è stata data comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento.

Il ricorrente chiedeva quindi l'annullamento degli atti impugnati.

Con la sentenza in epigrafe, n. 477 in data 10 maggio 2002 il Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sede di Pescara, accoglieva il ricorso per l'effetto, dichiarava prescritto il diritto del Comune a chiedere il pagamento degli oneri relativi al costo di costruzione per le concessioni edilizie 4 dicembre 1978, n. 66/78, 9 agosto 1990, n. 30/80, e 11 luglio 1981, n. 25/81 assentite al ricorrente.

2. Avverso la predetta sentenza il Comune di Celenza sul Trigno propone il ricorso in appello in epigrafe, rubricato al n. 8032/2002, contestando gli argomenti che ne costituiscono il presupposto e chiedendo la sua riforma ed il rigetto del ricorso di primo grado.

L'appellato non si è costituito in giudizio.

La causa è stata assunta in decisione alla pubblica udienza del 4 febbraio 2014.

3. Deve preliminarmente essere rilevato come nel presente giudizio di secondo grado debbano essere esaminate esclusivamente le censure proposte dal Comune appellante avverso la sentenza oggetto di gravame, con la quale è stato dichiarato prescritto il credito vantato dallo stesso Comune nei confronti dell'appellato per oneri relativi a costo di costruzione per alcuni edifici realizzati dallo stesso appellato.

Restano infatti al di fuori del presente giudizio le argomentazioni svolte in primo grado dall'odierno appellante in relazione alla legittimità della pretesa, in quanto non espressamente riproposte nel presente grado del giudizio nel quale l'appellato non si è costituito nonostante la corretta notifica del gravame al domicilio eletto per il giudizio svoltosi di fronte al Tribunale amministrativo.

L'appello è fondato.

Con istanza in data 24 ottobre 1978 prot. 2375, l'odierno appellato chiedeva al Comune di Celenza sul Trigno il rilascio di concessione edilizia per la costruzione di tre fabbricati da adibirsi a civile abitazione e con nota in data 3 dicembre 1978, precedente al rilascio del titolo, egli si impegnavo formalmente a procedere al pagamento degli oneri di costruzione a richiesta dell'Ente.

Con la concessione n. 66 in data 4 dicembre 1978 il Comune autorizzava i lavori (fabbricati A, B e C), contestualmente quantificando gli oneri di urbanizzazione, facendo espressa riserva di determinare i costi relativi agli oneri di costruzione e rilasciando la concessione sotto condizione risolutiva in caso di inadempimento.

Il provvedimento concessorio di cui si tratta è stato oggetto delle seguenti modifiche: concessione di variante in data 9 agosto 1980 n. 30 limitatamente al fabbricato A; concessione di variante in data 11 luglio 1981 n. 25, anche in modifica alla variante già ottenuta, limitatamente al fabbricato C (in entrambi i casi con riserva di quantificazione degli oneri di costruzione ed impegno del beneficiario al pagamento degli oneri su richiesta del Comune, pena la decadenza della concessione edilizia); concessione di variante in data 13 dicembre 1985 n. 54, in modifica all'ultima variante, relativa al fabbricato C; atto di voltura nel 1981 in relazione al fabbricato B.

Con le deliberazioni del Consiglio n. 27 e n. 28 in data 20 maggio 1992 e con la deliberazione della Giunta n. 100 in data 22 maggio 1993, il Comune determinava gli oneri di costruzione per poi avanzare la richiesta di pagamento con nota 16 agosto 1993 prot. 2209 e nota 22 febbraio 1994 prot. 482.

Afferma il Collegio che la sequenza procedimentale sopra descritta impone di considerare tempestiva l'attivazione della pretesa dell'Amministrazione appellante.

Gli oneri di costruzione costituiscono una prestazione patrimoniale di natura impositiva che trova la sua "ratio" giustificatrice nell'incremento patrimoniale che il titolare del permesso di costruire consegue in dipendenza dell'intervento edilizio.

Il contributo in questione è strettamente connesso al concreto esercizio della facoltà di edificare, in misura corrispondente all'entità e alla qualità del maggior carico urbanistico conseguente alla realizzazione del fabbricato assentito ed all'insieme dei benefici che la nuova opera ne ritrae.

La formazione del credito del comune postula quindi, quale condizione di esigibilità, l'effettiva attività di edificazione e comporta la corresponsione di un contributo commisurato al costo di costruzione globalmente inteso, nel senso che deve investire ed essere riferito all'intera opera assentita e realizzata.

Deve quindi affermarsi che le opere devono essere valutate complessivamente, non potendosi considerare separatamente i singoli fabbricati ed i singoli componenti.

Nel caso che ora occupa, è di tutta evidenza che l'ultimazione dei lavori, intesa come realizzazione dell'opera autorizzata nel suo complesso, non può che essere successiva al 13 dicembre 1985, data di approvazione dell'ultima variante (n. 54); tale elemento di fatto è certo anche a non voler considerare la data di effettiva e formale ultimazione dei lavori (cfr. certificato di abitabilità 24 aprile 1986 n. 4).

Inoltre, osserva il Collegio che la norma che impone l'immediata quantificazione degli oneri conseguenti al rilascio della concessione ha una duplice funzione.

La norma in primo luogo sollecita l'Amministrazione alla tempestiva esecuzione di un'attività obbligatoria, dalla quale deve derivare un'entrata; in secondo luogo, la norma tutela l'interessato, il quale ha diritto a conoscere subito la quantificazione del suo debito.

Quest'ultimo profilo è, nella specie, irrilevante, avendo l'odierno appellato espressamente consentito alla determinazione degli oneri in un momento successivo al rilascio del titolo autorizzatorio.

Quanto all'altro profilo, trova applicazione il principio secondo il quale la violazione dei termini posti nell'interesse dell'Amministrazione non può comportare la decadenza dal relativo potere.

Il ricorrente in primo grado, le cui tesi sono state condivise dal primo giudice, ha sostenuto che il fatto costitutivo della pretesa contributiva è il rilascio del titolo abilitativo (4.12.1978 – 9.8.1980 – 11.7.1981), con la conseguenza che a tale momento si determina il suo importo, il quale dovrà essere corrisposto in corso d'opera con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e, comunque, non oltre sessanta giorni dall'ultimazione delle opere ai sensi dell'invocato art. 11 della legge 28 gennaio 1977 n. 10.

In altri termini, come si esprime la sentenza impugnata, il "*dies a quo*" del termine prescrizione decorre dal rilascio della concessione edilizia e delle sue varianti, in quanto noti a tale momento tutti gli elementi utili alla determinazione dell'entità del contributo, secondo la regola generale per cui la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere ex art. 2935 c.c.

Il Collegio osserva, in contrario senso, come anche nel ragionamento del primo giudice la prescrizione presupponga la esigibilità del credito.

In base alle argomentazioni appena svolte, il credito relativo al contributo di costruzione non è definitivamente esigibile fino a che non si concretizza la materiale e definitiva trasformazione urbanistica del territorio, e quindi fino all'ultimazione delle opere.

Il “*dies a quo*”, nel caso di specie, decorre pertanto quanto meno dall’approvazione dell’ultima variante (concessione n. 54 del 13 dicembre 1985), onde, per ciò solo, il diritto dell’Amministrazione non può dirsi estinto per prescrizione.

Le specificità del caso in esame confortano ulteriormente la conclusione raggiunta.

Nel caso di specie l’Amministrazione e l’appellato manifestando la convergente volontà di determinare il costo di costruzione solo una volta completato l’intervento e sulla base delle sue effettive dimensioni hanno costruito una fattispecie a formazione progressiva nella quale l’effettiva consistenza dell’obbligo dell’odierno appellato poteva essere definita solo una volta completate le diverse opere in progetto; in questo quadro, appare logica la espressa riserva di determinare i costi di costruzione successivamente al rilascio della concessione e delle varianti, e la previsione della decadenza del titolo abilitativo per inadempimento.

Di conseguenza, il credito dell’Amministrazione, odierna appellante, è divenuto liquido ed esigibile solo al completamento delle opere di cui si tratta, quando è stato possibile accertare compiutamente il suo ammontare.

L’appellato infatti ha assunto il formale impegno di procedere al pagamento degli oneri dietro richiesta dell’Ente, che l’intesa raggiunta fra le parti rendeva ammissibile solo dopo il completamento delle opere e la liquidazione del suo ammontare.

Alla luce di tali osservazioni, la pretesa contributiva che ora occupa deve essere ritenuta legittima anche in applicazione dell’art. 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, richiamato dall’appellato, secondo cui gli oneri di concessione “sono corrisposti con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune”.

In conclusione, l’appello deve essere accolto e, per l’effetto, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

Le spese di entrambi i gradi, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull’appello n. 8032/2002, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza gravata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna l’appellato al pagamento, in favore dell’appellante, di spese ed onorari di entrambi i gradi del giudizio, che liquida in complessivi € 5.000,00 (cinquemila/00) oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2014 con l’intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)