

N. 04687/2014REG.PROV.COLL.
N. 03006/2011 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 3006 del 2011, proposto da:
Comune di Capaccio, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Caliulo,
con domicilio eletto presso Ferruccio De Lorenzo in Roma, via Luigi
Luciani, N. 1;

contro

Donato Belmonte, rappresentato e difeso dagli avv. Gianfranco
Mobilio, Simona Rinaldi Gallicani, con domicilio eletto presso Simona
Rinaldi Gallicani in Roma, via Baldo degli Ubaldi 66;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - SEZ. STACCATA DI
SALERNO: SEZIONE I n. 11278/2010, resa tra le parti, concernente
approvazione regolamento comunale per la gestione delle aree destinate
a pip - ingiunzione pagamento oneri di urbanizzazione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Donato Belmonte;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2014 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Caliulo e Mobilio;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il sig. Donato Belmonte, proprietario dei fondi già inseriti nel p.i.p. richiedeva al Comune di Capaccio la concessione edilizia per la realizzazione di un'attività commerciale ovvero artigianale di produzione di manufatti in cemento armato.

Il Comune assentiva tale richiesta con concessione del 22 gennaio 1985. L'appellato avendo contratto un obbligo con l'Amministrazione precedente si era impegnato "al pagamento degli oneri di urbanizzazione determinati dal Comune in via provvisoria all'atto del rilascio della concessione edilizia ed a quelli che saranno determinati dal Consiglio Comunale in eventuale supero", in considerazione di ciò era destinatario dell'ordinanza - ingiunzione impugnata.

In particolare, avverso tale provvedimento il sig. Belmonte proponeva ricorso innanzi al Tar Campania impugnando gli atti di pianificazione attuativa e regolamentare del p.i.p., deliberati nel 2006 nella parte in cui veniva disposto l'obbligo di corresponsione dei contributi degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria previsti nella detta normativa anche per gli insediamenti precedenti tale formazione, nonché i

provvedimenti applicativi della stessa, e con successivo ricorso per motivi aggiunti impugnava la deliberazione comunale del 2008 recante integrazioni e modifiche al regolamento del p.i.p. e l'ingiunzione di pagamento dei contributi per oneri di urbanizzazione emessa nei suoi confronti.

Frattanto il Consiglio Comunale provvedeva all'approvazione di un nuovo p.i.p nella medesima località, prevedendo ulteriori 54 lotti, oltre gli 8 già insediati, tra cui quello dell'appellato.

Con delibera n. 220/2006 la Giunta approvava una variante interna al p.i.p. con la quale venivano stati fissati gli oneri di urbanizzazione da ripartire tra tutti gli assegnatari dei lotti, tra cui anche gli 8 già insediati, fra i quali anche quello dell'appellato, in virtù dell'atto d'obbligo, allegato alla concessione edilizia.

In forza di questo, il Comune ha richiesto al sig. Belmonte il pagamento degli oneri di urbanizzazione per il completamento del p.i.p.

Il Tar adito, con ordinanza n. 731/2007 accoglieva la richiesta cautelare nei limiti di un terzo dell'importo determinato dal Comune.

Questa sezione accoglieva la cautela con ordinanza n. 5172 del 2007 limitatamente alla clausola con cui il Comune aveva vietato il rilascio di nuovi titoli edilizi sino al pagamento degli oneri di urbanizzazione, confermando, di fatto, la decisione del giudice di prime cure, che aveva ritenuto legittima la richiesta dell'Amministrazione, afferente il pagamento di somme per gli oneri di urbanizzazione dovuti in occasione della riapprovazione del p.i.p.

Infatti, questo giudice di appello precisava che non vi era danno per il ricorrente tenuto conto che le somme richieste dal Comune sono

“connesse ad opere di urbanizzazione della cui realizzazione l'esercizio si giova” (cfr. Cons. St., sez. IV, 9 ottobre 2007, n. 5172).

L'ordinanza - ingiunzione non è stata portata in esecuzione e le somme da esigere sono confluite nell'ordinanza impugnata con i motivi aggiunti.

Pertanto con delibera n. 147 del 2006 la Giunta disponeva il pagamento degli oneri di urbanizzazione, e successivamente il Consiglio Comunale con delibera n. 116/2006, approvava il regolamento p.i.p. rilevando che si dovevano corrispondere pro quota il costo delle urbanizzazioni (art. 1, capo II, art. 16, 17, 18, 30, 31 e 32).

Il Comune intimato si costituiva chiedendo il rigetto del ricorso per infondatezza.

Il Tar adito si pronunciava con sentenza di accoglimento n. 11278 del 2010 impugnata in questa sede dal Comune di Capaccio, che ne chiede l'integrale riforma,

Appella detta pronuncia il Comune di Capaccio, che ne chiede l'integrale riforma sulla base di quattro articolati motivi di gravame.

Si sono costituiti gli appellati, che chiedono il rigetto dell'appello, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo per l'accoglimento delle rispettive domande, eccezioni e deduzioni.

All'udienza dell'8 aprile 2014 il Collegio ha spedito la causa in decisione.

DIRITTO

La questione verte sugli atti con cui il Comune di Capaccio ha approvato il p.i.p. e ha inserito la norma regolamentare sulla scorta della

quale ha richiesto pro quota ai proprietari i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Con la prima censura il Comune appellante rileva: “violazione e falsa applicazione degli artt. 16 DPR 6.6.2001 n. 380, 27 e 35 L. 22.10.1971 n. 865, 88, D.Lgs. 2.7.2010 n. 104. Error in iudicando ed eccesso di potere per perplessità, travisamento, presupposto erroneo e carenza assoluta di istruttoria e di motivazione”.

L'amministrazione espone che il giudice di prime cure ha errato nel ritenere non dovuto il contributo per gli oneri di urbanizzazione.

Il motivo è fondato.

La norma regolamentare e la richiesta dell'amministrazione sono legittime. Invero, l'art. 27 della L. n. 865 del 1971 affida la gestione ai Comuni che devono recuperare i costi sostenuti per gli espropri e le urbanizzazioni, sicchè il contributo dovuto non è calcolato sulla base delle tabelle, come assume il giudice di primo grado, ipotesi che invece si ha per l'intervento diretto collegato ad un permesso a costruire, nel quale il Comune deve recuperare integralmente il costo delle urbanizzazioni ovvero le opere realizzate dai privati che vengono cedute all'Ente.

Il Comune deve recuperare dai privati gli esborsi affrontati per l'esproprio delle aree e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 16 dicembre 1983 n. 26; Cons. St., sez. IV, 26 gennaio 2009, n. 421; Cons. St., sez. V, 6 maggio 1997, n. 462; Cass. Civ., sez. I, 7 febbraio 2007, n. 2706).

Nella specie il contributo di urbanizzazione è commisurato al costo delle opere di urbanizzazione da realizzarsi concretamente nella zona, e

differisce dal contributo da pagare all'atto del rilascio della concessione di costruzione, che ha natura contributiva, rappresentando un corrispettivo delle spese che la collettività si addossa per il conferimento al privato della facoltà di edificazione e dei vantaggi che il concessionario ottiene per effetto della trasformazione.

Trattandosi di due istituti diversi ne derivano oneri diversi, l'uno relativo al costo sostenuto per rendere urbanizzata ed edificabile la singola area, l'altro relativo ad un contributo, di carattere tributario volto alla realizzazione del generale assetto urbanistico del territorio comunale (cfr. Cons. St., sez. V, 6 maggio 1997, n. 462; Cons. St., sez. V, 26 luglio 1985, n. 263). La giurisprudenza di questo Consiglio ha, invero, sancito che il rimborso dei costi reali per le opere di urbanizzazione realizzate dal Comune è previsto in diritto di superficie di un lotto P.E.E.P ceduto o assegnato, ma non come contributo per il rilascio della concessione edilizia, che segue sempre i parametri tabellari (cfr. dec. n. 462 del 1997 cit.).

Il contributo per il rilascio della concessione edilizia imposto dalla L. 28.1.1977 n. 10, commisurato agli oneri di urbanizzazione, ha carattere generale, in quanto prescinde totalmente dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione né delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla concessione assentita, mentre ha diversa natura il rimborso delle spese di urbanizzazione effettivamente sostenute dall'Amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 35, XII comma, L.

22.10.1971, n. 865, essendo rivolto a determinare il prezzo di cessione ossia a reintegrare il Comune del costo sostenuto per l'espropriazione, l'urbanizzazione e l'ulteriore trasferimento dell'area.

Con la seconda censura il Comune rileva "violazione e falsa applicazione degli artt. 16 DPR 6.6.2001 n. 380, 27 e 35 L. 22.10. 1971 n. 865, 2935, 2936 e 2946 c.c. 88 D.Lgs. 2.7.2010 n. 104. Error in iudicando ed eccesso di potere per perplessità, travisamento, presupposto erroneo e carenza assoluta di motivazione".

Al riguardo, parte appellante espone che il giudice di prime cure ha errato nel ritenere la violazione della L. n. 10 del 1977 e dell'art. 2935 c.c., in considerazione del fatto che le somme richieste sarebbero prescritte, essendo decorsi 10 anni dal rilascio del titolo concessorio.

Il motivo è fondato.

Invero, risulta che la parte ha firmato l'atto d'obbligo allegato alla concessione n. 170 del 1988, con cui si obbligava "al pagamento degli oneri di urbanizzazione determinati dal Comune in via provvisoria all'atto del rilascio della concessione edilizia ed a quelli che saranno determinati dal Consiglio Comunale in eventuale supero".

La determinazione degli oneri è stata possibile solo nel 2006, allorquando fu adottata la variante interna, e fu possibile far valere il diritto (v. art. 2935 c.c.) di esigere somme afferenti le opere di urbanizzazione per il completamento del p.i.p. medesimo.

Solo nel momento in cui è stato possibile, per l'Amministrazione, determinare la somma dovuta all'appellata è iniziato a decorrere il termine prescrizionale.

Il giudice di prime cure ha annullato il provvedimento impugnato ritenendo fondato quanto asserito nel I e nel II motivo di ricorso, nel quale l'appellato aveva eccepito la violazione della L. n. 10/1977 e dell'art. 2935 c.c. perché le somme richieste sarebbero prescritte, essendo decorsi 10 anni dal rilascio del titolo concessorio.

L'assunto appare già essere stato smentito da questo Consiglio con l'ordinanza n. 5172 del 2007, nella quale si affermava che il ricorrente non subiva alcun danno irreparabile dalla richiesta del Comune di pagamento delle somme, in quanto le stesse sono "connesse ad opere di urbanizzazione della cui realizzazione l'esercizio si giova".

Dall'ordinanza citata, invero, si evince la chiave di lettura individuativa della fattispecie in esame, perché la pronuncia afferma che si tratta di oneri di urbanizzazione dovuti in conseguenza della pianificazione produttiva e non a seguito di un singolo intervento diretto sui quali sono stati ritenuti legittimi sia la previsione regolamentare sia il provvedimento di richiesta di pagamento.

Nella propria memoria il sig. Sabia espone di aver realizzato il proprio insediamento produttivo nell'anno 1990 conseguendo il necessario titolo edilizio n. 121 in data 30 aprile del 1990 in una zona all'epoca non del tutto urbanizzata.

Prosegue sostenendo che ai sensi della legge 28 gennaio 1977 n. 10 l'obbligo giuridico del titolare di una concessione edilizia nasce con il rilascio di questa, ed è a tale momento che deve essere determinato, in base alla normativa allora vigente, l'importo dovuto.

Rileva ancora la difesa del sig. Sabia l'illegittimità della pretesa del Comune di Capaccio di valorizzare gli oneri richiesti agli otto titolari dei

lotti già insediati da anni nell'area prescelta per il PIP, con riferimento al nuovo piano, alle nuove previsioni progettuali, alle nuove e diverse strategie ed obiettivi perseguiti, ma anche la prescrizione del diritto da parte dell'Ente locale di richiedere oneri che, per oltre dieci anni, non ha mai richiesto né ha mai mostrato di voler richiedere, ponendo in essere opportuni atti interruttivi della prescrizione.

In via conclusiva, ritiene il Collegio che con l'atto sottoscritto l'appellato si è obbligato al pagamento degli oneri di urbanizzazione determinati in via provvisoria all'atto del rilascio della concessione edilizia.

Al momento in cui è stato quantificato il costo delle opere di urbanizzazione è stato richiesto all'appellato il conguaglio, atto avverso il quale è insorto l'appellato.

La disciplina dettata dagli art. 27 e 35 L. 865 del 1971 rappresenta il punto focale per la risoluzione della controversia. Il dies a quo risulta decorrere dal momento in cui l'ampliamento del p.i.p. è, nel caso di specie, stato adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 116 del 26.10.2006 e non dalla data di stipulazione della convenzione o da quella di rilascio del titolo concessorio.

La giurisprudenza, con riferimento all'art. 35 L. 865 del 1971 ha sancito che "tale disposizione prevede esplicitamente che la convenzione stipulata dal Comune per concedere il diritto di superficie sulle aree incluse nel P.E.E.P. deve prevedere il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree, nonchè al costo delle relative opere di urbanizzazione realizzate o da realizzare, allo scopo evidentemente di assicurare la copertura delle spese complessivamente sostenute o da sostenere da parte dell'Amministrazione" (cfr., ex

plurimis, Cons. St., sez. V, 3 luglio 2003, n. 3982; Cons. St., sez. IV, 17 maggio 2012, n. 2854);

Da quanto finora detto, risulta legittima la regolamentazione e la richiesta del Comune appellante ai proprietari insediati nel p.i.p., al momento della realizzazione del piano medesimo, le spese sostenute per le opere di urbanizzazione.

E' evidente che il dies a quo decorra dalla delibera dl Consiglio Comunale n. 116 del 26 ottobre 2006 e non dalla data di stipulazione della convenzione o da quella di rilascio del titolo concessorio (cfr. Cons. St., sez. V, 1 dicembre 2003, n. 7820; Cons. St., sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 577).

Come si è detto, il contributo per il rilascio della concessione imposto dalla L. 28.1.1977 n. 10, commisurato agli oneri di urbanizzazione, ha carattere generale, in quanto prescinde dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione né delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla concessione assentita, mentre ha diversa natura il rimborso delle spese di urbanizzazione effettivamente sostenute dall'Amministrazione comunale, previsto dall'articolo 35, comma XI, della L. 22.10.1971, essendo rivolto a determinare il prezzo di cessione, ossia a reintegrare il Comune del costo sostenuto per l'espropriazione, l'urbanizzazione e l'ulteriore trasferimento dell'area.

Trattandosi di due istituti diversi, in linea di principio non incompatibili, dalla loro applicazione non consegue necessariamente una duplicazione

dello stesso onere, ma la risultante di oneri diversi, l'uno relativo al costo sostenuto per rendere urbanizzata ed edificabile la singola area, l'altro relativo ad un contributo, di carattere tributario, volto alla realizzazione del generale assetto urbanistico del territorio comunale (cfr. Cons. St., sez. V, 6.5.1997, n. 462; Cons. St., sez. V, 26 luglio 1985, n. 263).

In via conclusiva, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado..

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado a carico dell'appellato ed in favore dell'appellante, liquidate complessivamente in euro 3.000,00 oltre IVA e CPA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/09/2014

IL SEGRETARIO

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