T.A.R. Sardegna, sez. II, 30 gennaio 2013, n. 75

Edilizia e urbanistica - Rilascio PDC - Contributo di costruzione - Adeguamento oneri di urbanizzazione - Non è retroattivo.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna
(Sezione Seconda)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1085 del 2010, proposto da:

Policentro Domus de Janas Spa, rappresentata e difesa dapprima dagli avv. Massimiliano Marcialis e Carla Valentino e poi dall'avv. Giuseppe Andreozzi, con domicilio eletto in Cagliari presso quest'ultimo, via Gianturco n. 4;

contro

il Comune di Sestu, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Uras, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del medesimo legale, via Alghero n.13;

per l'annullamento

1) del provvedimento prot. 19924 del 14 settembre 2010, con il quale è stato richiesto alla società Policentro Domus de Janas S.p.A. il pagamento di un conguaglio per opere di urbanizzazione secondaria nella misura di euro 709.454,47;

2) della delibera della Giunta comunale di Sestu n. 298 del 30 settembre 2005, conosciuta a seguito del ricevimento del provvedimento di cui al precedente punto 1, e di ogni atto presupposto, compresa la sottostante proposta dell'Assessore all'Urbanistica.

3) di ogni atto ad essi presupposto, inerente e comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2013 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Policentro Domus de Janas S.p.a. ha realizzato un complesso intervento edilizio nel Comune di Sestu, località "More Corraxè".

A tal fine ha stipulato, in data 9 marzo 2003, la convenzione urbanistica n. 4035 di attuazione dello stralcio 1 del Piano di Lottizzazione "More Corraxè" e, in pari data, la convenzione urbanistica n. 4036 di attuazione dello stralcio 2 del medesimo Piano di Lottizzazione.

L'art. 6 della convenzione n. 4035 quantificava in euro 159.808,57 gli oneri di urbanizzazione secondaria con riferimento allo stralcio 1, a fronte dei quali la ricorrente versava un acconto pari ad euro 31.961,00, mentre l'art 6 della convenzione n. 4036 quantificava in euro 136.010,00 gli oneri di urbanizzazione secondaria con riferimento allo stralcio 2, a fronte dei quali la ricorrente versava un acconto pari ad euro 27.202,00.

L'incidenza euro/ mc delle opere di urbanizzazione era calcolata in euro 0,924/mc.

Successivamente il Comune di Sestu rilasciava le concessioni edilizie previste per la realizzazione delle opere convenzionate.

Senonché col provvedimento impugnato il Comune di Sestu determinava, a carico della ricorrente, un conguaglio rispetto a quanto concordato in sede di convenzionamento, calcolato sulla base dell'adeguamento delle tabelle parametriche operato con delibera G.M. n. 298 del 30 settembre 2005, che fissava la nuova aliquota in euro 2,77/mc.

Ne derivava una richiesta di pagamento per oneri di urbanizzazione secondaria ancora dovuti pari ad euro 709.454,47.

Avverso tale provvedimento la società Policentro Domus de Janas Spa ha proposto il ricorso in esame, affidandolo ai seguenti motivi:

Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 5 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, dell'art. 16, comma 5, del DPR 6 giugno 2001 n. 380 e dell'art. 4 della legge regionale 28 aprile 1978 n. 30 – Erronea interpretazione del D.L. 30.9.2003 n. 269 convertito in legge 24.11.2003 n. 326 – Incompetenza dell'Ente e dell'organo - Eccesso di potere e carenza di motivazione anche per violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della Convenzione urbanistica n. 4035 del 9 marzo 2003 e dell'art. 7 della la convenzione urbanistica n. 4036 di pari data - Violazione e falsa applicazione della delibera del Consiglio comunale 28 gennaio 1978 n. 6 e della delibera del Consiglio comunale 26 gennaio 1980 n. 7 - Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e ss. del D.Ass. EE.LL della Regione Sardegna 31 gennaio 1978 n. 70 – Violazione del principio di irretroattività di cui all'art. 11 delle disp. prel. c.c.: con riguardo all'illegittimo incremento del conguaglio degli oneri disposto dall'amministrazione comunale.

Concludeva quindi la ricorrente chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Sestu che, con articolate difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

A seguito di rinuncia al mandato degli originari difensori, con memoria di costituzione depositata il 30 novembre 2012 la società ricorrente si è costituita con nuovo procuratore.

In vista dell'udienza di trattazione le controparti hanno depositato ulteriori scritti difensivi con i quali hanno confermato le rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 16 gennaio 2013, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 10/1977, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, previsti dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, modificato dall'articolo 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nonché dalle leggi regionali, è stabilita, ai fini del precedente articolo 3, con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche definite dalla Regione.

In Sardegna la definizione delle anzidette tabelle parametriche è stata fatta con decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica 31 gennaio 1978 n. 70 che, per quanto qui interessa, all'art. 5, per le opere di urbanizzazione secondaria, fissava il costo del contributo in lire 6500/mc (oggi euro 3,35/mc).

Con delibera n. 7 del 26 gennaio 1980 il Consiglio comunale di Sestu determinava di applicare le tabelle parametriche di cui sopra con la riduzione percentuale del 75%.

Tenuto conto che tali valori non erano mai stati aggiornati, ritenendoli non più adeguati al costo della vita e al reale costo sostenuto dal Comune per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, la Giunta Municipale, in applicazione dell'art. 16, comma 6, del DPR n. 380/2001, ai sensi del quale "Ogni cinque anni i comuni provvedono ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri e prevedibili

costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale”, determinava, con la delibera n. 298 del 30 settembre 2005, la variazione dell’aliquota di applicazione delle tabelle parametriche per la quota afferente le urbanizzazioni primarie e secondarie, portandola al 75% del valore determinato dal decreto regionale n. 70/1978.

Ne scaturiva, per le attività, direzionali terziarie e commerciali, un valore di euro 2,77/mc (cfr. documento 8 delle produzioni comunali).

In applicazione di tale deliberazione il Comune di Sestu inoltrava alla ricorrente la richiesta di pagamento oggi contestata.

Con il primo motivo la ricorrente lamenta il difetto di competenza della Giunta comunale all’adozione della delibera di variazione delle tabelle in questione, affermando che in base alla precitata normativa tale potere rientrerebbe tra le attribuzioni del consiglio comunale.

L’argomento non è decisivo.

Rilevato che l’incremento per cui è causa rimane ampiamente al di sotto del valore fissato come limite massimo dall’autorità regionale, non ravvisandosi dunque alcuna invasione delle competenze a quest’ultima intestate, il Collegio ritiene che nel caso in esame possa, comunque, trovare applicazione l’art. 21 octies, comma 2, della legge n. 241/1990.

La denunciata violazione, infatti, anche ove sussistente, non ha comunque ragionevolmente influito sull’esito della procedura, tenuto conto, da un lato, del silente comportamento dell’organo consiliare, che non è intervenuto in autotutela e che, per contro, una volta attivatosi in materia, ha adottato una delibera (la n. 53 del 17 gennaio 2009) confermativa e addirittura rafforzativa rispetto alla decisione della Giunta di incrementare gli oneri, facendone sostanzialmente propria la determinazione; dall’altro lato, che essa investirebbe comunque norme inerenti il procedimento amministrativo, integrandosi pertanto i presupposti richiesti dall’art. 21 octies, comma 2, della legge n. 241/1990.

Sul punto appare ampiamente condivisibile il più recente orientamento giurisprudenziale, cristallizzato nella recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 febbraio 2012 n. 1081, laddove si afferma, tra l’altro, che “...i generali principi di conservazione dell’atto e di strumentalità delle forme inducano a generalizzare la portata dell’istituto dell’illegittimità non invalidante di cui all’art. 21-octies, comma 2, l. n. 241 del 1990” (in tal senso vedi: Cons. Stato, VI, 11 maggio 2011, n. 2795; V, 19 giugno 2009, n. 4031; 14 aprile 2008, n. 1588), e ciò anche per evitare che la prevalenza di considerazioni procedurali porti l’amministrazione alla scelta (antieconomica e contrastante con il principio di efficienza) di dover riavviare un procedimento i cui esiti siano ab initio scontati”.

Ed invero, la disposizione ora richiamata, introducendo nell’ordinamento la categoria dei vizi c.d. non invalidanti, non determina la degradazione del vizio di legittimità in mera irregolarità, né costituisce una fattispecie esimente, ma prevede semplicemente un’ipotesi di non annullabilità dell’atto a causa di valutazioni attinenti al suo contenuto, effettuate ex post dal giudice e concernenti il fatto che risulta accertato inequivocamente che il ricorrente non potrebbe ricevere alcuna utilità dall’accoglimento del ricorso.

Come invero accade proprio nel caso di specie, ove, al contrario, potrebbe addirittura addivenirsi ad una conclusione più sfavorevole per la ricorrente laddove l’organo consiliare decidesse di applicare fin dal 2005 l’ulteriore incremento degli oneri poi introdotto nel 2009.

Di qui la reiezione del motivo.

La ricorrente si duole anche del fatto che la modifica delle tabelle parametriche sia stata applicata anche in relazione a concessioni edilizie rilasciate prima della sua approvazione, con violazione del principio della irretroattività degli effetti degli atti amministrativi.

In realtà, come giustamente rileva la difesa dell’amministrazione, la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che l’adeguamento degli oneri di urbanizzazione non comporta che i Comuni possono ritenersi autorizzati ad applicare gli stessi retroattivamente alle concessioni edilizie già rilasciate ed assoggettate agli oneri a quel tempo vigenti, fatti salvi i casi di espresse riserve al riguardo (cfr. C.G.A., sez. giurisdizionale, n. 186 del 21 marzo 2007).

Le delibere comunali che dispongono l'adeguamento degli oneri di urbanizzazione, cioè, possono trovare applicazione esclusivamente per le concessioni rilasciate a far tempo dalla loro adozione, e non anche per quelle rilasciate in epoca anteriore (TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 17.11.2009 n. 1798).

In applicazione di siffatto principio – al quale il Collegio ritiene di dovere aderire - l'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione disposto con atto successivo e con effetto retroattivo sarebbe legittimo solo nelle fattispecie nelle quali nella concessione edilizia fosse stata inserita una espressa clausola "salvo conguaglio".

Ebbene, nel caso di specie, le citate convenzioni, rispettivamente all'art. 6, punto 2, e all'art. 7, punto 2, recavano espressamente proprio la riserva di conguaglio per il caso di successiva delibera del Consiglio comunale di aggiornamento delle tabelle parametriche.

Con la conseguenza che i titoli edilizi successivamente rilasciati restavano vincolati all'assolvimento di tali prescrizioni, tant'è che, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 11 e 12 delle due convenzioni, il rilascio delle stesse concessioni edilizie per opere di urbanizzazione restava subordinato "...all'assolvimento degli obblighi contenuti e susseguiti nella presente convenzione...".

Di qui, senza necessità di ulteriori argomentazioni, la reiezione della censura.

Con l'ultimo motivo di impugnazione la ricorrente lamenta che l'aumento dei costi di urbanizzazione deliberato dalla giunta comunale sarebbe, avuto riguardo alla misura dell'incremento, del tutto irragionevole.

Neanche tale argomento è decisivo.

Anzitutto, come detto, la delibera di giunta impugnata resta confinata, in ordine al quantum degli oneri concessori dovuti, ben entro i confini delineati dal menzionato decreto regionale n. 70/1978.

In secondo luogo non può non condividersi l'affermazione dell'amministrazione resistente secondo la quale a distanza di 25 anni la fissazione di un valore pari al 75% di quello indicato come congruo dall'amministrazione regionale non può per definizione ritenersi viziato da illogicità per eccessiva onerosità.

Tanto ciò è vero che, come detto, nel 2009 il Consiglio comunale ha ulteriormente incrementato l'aliquota dovuta quantificandola nel 100% del valore fissato dall'autorità regionale.

In conclusione, quindi il ricorso si rivela infondato e va respinto.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente al pagamento in favore del Comune di Sestu delle spese del giudizio, che liquida in complessivi euro 3000,00 (tremila//00).

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