

Pubblicato il 07/01/2025

Sent. n. 69/2025

REPUBBLICA ITALIANA

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 1442 del 2023, proposto dal Comune di San Nicola La Strada, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Maria Caianiello, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

[omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Sesta) n. 4610/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di [omissis];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2024 il Cons. Riccardo Carpino;

Nessuno è comparso per le parti costituite, come da verbale quanto al passaggio in decisione.

FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda l'ordinanza - ingiunzione n. 5 del 21 febbraio 2019, notificata il successivo 7 marzo 2019, con la quale il Comune di San Nicola la Strada ha ingiunto all'odierna appellata il recupero degli oneri concessori dovuti in relazione ai permessi di costruire n. [omissis] e n. [omissis] del [omissis] di cui alla "[omissis]".

In particolare nel citato atto si rileva che:

- con i permessi di costruire n. [omissis], l'appellata [omissis] è stata autorizzata ad eseguire lavori per la costruzione di fabbricati civili rispettivamente presso i lotti 1 e 2 del P.L.C. [omissis];

- in detti permessi, si richiama che è stato soddisfatto l'obbligo previsto dall'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, mediante polizze fideiussorie;

- in particolare le due polizze riguardano la garanzia dei soli costi di costruzione per euro 65.976,87 fino alla concorrenza della somma massima di euro 92.367,87 (per il permesso n. [omissis]) e per euro 69.461,04, fino alla concorrenza della somma massima di euro 97.461,46 (per il permesso n. [omissis]);

- non risulta il pagamento di oneri concessori né un atto autorizzativo concernente la realizzazione di opere di urbanizzazione che contengano esplicito riferimento allo scomputo degli oneri concessori connessi ai titoli;

- la società non ha ancora provveduto al pagamento di detti oneri concessori (costi di costruzione ed oneri di urbanizzazione) che vengono, quindi, così complessivamente quantificati: euro 342.691,00;

- a tale importo vanno aggiunti gli interessi, la rivalutazione e la sanzione di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 380/2001 per un totale complessivo dovuto di euro 606.412,88.

2. La questione va ricostruita in sintesi sotto il profilo cronologico, iniziando la stessa da una lottizzazione, non portata a termine, risalente agli anni 70; in particolare:

- negli anni '70 [omissis] proprietari di 4 aree edificabili site nel Comune di San Nicola La Strada, presentavano, in conformità al Programma di Fabbricazione all'epoca vigente, quattro distinti progetti di lottizzazione di iniziativa privata, poi approvati dal Presidente della Giunta Regionale della Campania con la prescrizione della predisposizione del dettaglio planivolumetrico;

- con atto del [omissis], [omissis] stipulavano con il Comune appellante un primo gruppo di quattro convenzioni urbanistiche per garantire la contemporanea realizzazione delle opere di urbanizzazione, a cui, tuttavia, non era allegato il relativo Piano planivolumetrico, successivamente presentato al Comune e da questi approvato con Delibera di Consiglio comunale n. 8 del 5 febbraio 1977;

- il piano planivolumetrico è stato poi approvato con decreto n. 7741 del 16 novembre 1979, dal Presidente della Giunta Regionale, con prescrizioni (riduzione del volume realizzabile ed un aumento delle superfici destinate a standard - da 12 mq./ab.vano a 18 mq./ab.vano); prescrizioni non accettate dai lottizzatori che nel frattempo hanno alienato alcuni lotti sui quali sono stati realizzati edifici su concessioni edilizie rilasciate dal Comune;

- successivamente, è stato approvato il nuovo PRG (DPGRC n. 13336 del 10 settembre 1990) il quale classificava la zona omogenea di cui al Piano di Lottizzazione "[omissis]" quale C/3 "Edificata satura, e di completamento, oggetto di PLC convenzionato in via di definizione" in base al quale l'ulteriore edificazione veniva subordinata all'approvazione di una nuova convenzione di lottizzazione;

- con delibera del Consiglio Comunale n. 19 del 28 aprile 2003 venivano approvati gli elaborati, a cura del Comune, relativi al completamento della [omissis] relativamente, tra l'altro, allo:

schema di convenzione, al nuovo progetto planivolumetrico (con individuazione delle volumetrie eseguite, dei volumi eseguibili, degli standard utilizzati e non ancora oggetto di cessione nonché degli standard complessivamente necessari e degli standard da recuperare), nonché al computo metrico estimativo delle opere previste come indennizzo delle aree per standard non recuperabili;

- sulla richiamata delibera del Consiglio comunale n. 19/2003, la Giunta Provinciale di Caserta, con delibera n. 83 del 29 marzo 2005, rilasciava il visto di conformità per gli elaborati di cui innanzi, con modifiche relative alle volumetrie da realizzare in aree vincolate in ossequio ai P.T.P. ambito Caserta-San Nicola;

- in data 28 ottobre 2005 veniva stipulata la convenzione urbanistica integrativa tra il Comune ed i sigg. [omissis]; tale convenzione prevedeva la suddivisione della lottizzazione in quattro lotti e la cessione a titolo gratuito al Comune di una serie di aree (all'epoca utilizzate e non trasferite) destinate ad opere di urbanizzazione/standard da identificarsi a seguito di frazionamento prevedendo, tra l'altro:

a) il rilascio dei permessi di costruire per l'edificazione dei fabbricati ad uso residenziale per il completamento della lottizzazione, subordinato alla condizione sospensiva del completamento delle procedure di recupero degli standard urbanistici non recuperati (art 2.4 delle premesse);

b) sulla base dell'art. 5, cui fa riferimento anche il giudice di primo grado, che

"Le parti convengono che all'atto della richiesta del permesso di costruire relativo ai singoli lotti residui edificabili il lottizzatore interessato, o suo avente causa, dovrà procedere a definire con il Comune il recupero degli standard sopra individuati con riferimento ad ognuna delle singole lottizzazioni. Il lottizzatore o suo avente causa, si obbliga all'esecuzione in via diretta di opere di urbanizzazione incluse nella relazione tecnica e relativo computo metrico (che si allega al presente atto, rispettivamente, sotto la lettera "H" e sotto la lettera "I") sino alla concorrenza della somma dovuta per il recupero degli standard; tale esecuzione diretta dovrà essere oggetto di separato atto convenzionale allegato al permesso di costruire, e la relativa assunzione di obbligo da parte del privato istante dovrà essere garantita da apposita polizza fideiussoria escutibile a prima richiesta da

parte del Comune in caso di mancata ultimazione delle opere infrastrutturali convenzionate nel termine di 12 (dodici) mesi dal rilascio del permesso di costruire afferente tale convenzione integrativa (...)"

c) l'atto convenzionale integrativo allegato alla richiesta di permesso, di cui all'art. 5, sopra richiamato, avrebbe dovuto prevedere la facoltà del Comune di sospendere i lavori in caso di mancato rispetto delle modalità e dei termini di esecuzione delle opere di urbanizzazione;

d) le obbligazioni precedenti (esecuzione in via diretta delle opere di urbanizzazione, stipula dell'atto convenzionale, polizza fideiussoria) costituiscono condizioni di efficacia dei permessi di costruire;

- con delibera della Giunta comunale n. 167 del 26 settembre 2007, cui era allegato il progetto di riparto della monetizzazione degli standard per un importo complessivo di euro [omissis] e il computo metrico delle opere di riqualificazione, il Comune stabiliva che:

a) il progetto di riqualificazione delle opere di urbanizzazione primaria già eseguite (allargamento sedi stradali, rifacimento marciapiedi, revisione impianto, illuminazione, etc.), da realizzarsi a seguito di monetizzazione degli standard urbanistici non recuperati, sarebbe stato a carico dei richiedenti i permessi di costruire;

b) le opere di urbanizzazione secondaria, da eseguirsi in via diretta da parte dei lottizzatori o loro aventi causa, sarebbero state eseguite con l'utilizzo delle somme derivanti dai costi di costruzione relativi ai permessi a costruirsi a rilasciarsi nella zona, secondo il planivolumetrico approvato;

- con atto integrativo di convenzione sottoscritto in data 18 ottobre 2007 tra il Comune e i lottizzanti, questi sono stati autorizzati all'esecuzione in via diretta delle opere di riqualificazione delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie;

- venivano, quindi, stipulate delle polizze fideiussorie a garanzia degli importi da corrispondere a titolo di monetizzazione degli standard ovvero di costi di costruzione/oneri relativi alle richieste di permesso di costruire di cui alcune delle suddette polizze venivano svincolate dal Comune all'esito dell'attestazione dell'avvenuta esecuzione delle opere oggetto della garanzia;

- in esecuzione di tale convenzione di lottizzazione integrativa, il Comune ha rilasciato all'appellata Immobiliare Campania i seguenti permessi di costruire:

- n. [omissis], relativo al lotto n. [omissis];

- n. [omissis] relativo al lotto n. [omissis];

- n. [omissis] relativo al lotto [omissis] originariamente rilasciato alla [omissis] e poi volturato alla [omissis] in data [omissis]; n. [omissis] del [omissis] relativo al lotto [omissis].

3. Avverso la richiamata ordinanza - ingiunzione qui impugnata l'odierna appellata ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania che lo ha accolto disponendo in particolare:

3.1 Quanto agli oneri di urbanizzazione che:

-la pretesa creditoria è prescritta atteso che i titoli edilizi sono stati rilasciati in data 22 ottobre 2007 e solo in data 7 marzo 2019, ossia oltre 10 anni dopo, il Comune ha quantificato e richiesto gli oneri di urbanizzazione; ciò in considerazione della giurisprudenza di questo Consiglio sulla scorta della quale gli oneri di costruzione costituiscono un rapporto obbligatorio paritetico e il *dies a quo*, di azionabilità del credito comunale per oneri di urbanizzazione, coincide con la data in cui questo diritto può essere fatto valere, ossia dal momento del rilascio della concessione, poiché è da tale momento che l'amministrazione determina (o può determinare) i relativi importi e che, di conseguenza, il relativo diritto può esser fatto valere (A.P. 12/2018).

3.2 Quanto ai costi di costruzione:

-la decorrenza del termine prescrizione va individuata nei sessanta giorni successivi alla data di ultimazione delle opere - coincidente con il 25 marzo 2012 - che nel caso in questione all'atto dell'ordinanza - ingiunzione non sarebbero ancora decorsi.

Nella ricostruzione della fattispecie il giudice di primo grado si è avvalso di una verifica (depositata, agli atti di causa, in data 6 febbraio 2022) che ha rilevato come "le Delibere e le Convenzioni stipulate tra le parti (ma anche gli atti tecnici allegati alla documentazione di causa) fanno

emergere diverse contraddizioni, quando meno nominali non chiarendo bene la natura di oneri, costi ed opere”.

Il giudice di primo grado ha premesso che la richiamata delibera di Giunta del Comune appellato n. 167 del 26 settembre 2007 ha espressamente autorizzato i lottizzatori (e i loro aventi causa) ad eseguire direttamente le opere di urbanizzazione a scomputo dei costi di costruzione.

Nel merito, in ordine ai costi di costruzione, a seguito dei risultati della verifica, il giudice di primo grado ha ravvisato un difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato che ha pertanto annullato.

4. Propone ora appello il Comune per un unico motivo relativo a:

I - *Error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2946 c.c. difetto di motivazione. Errata valutazione dei fatti e dei presupposti. Contraddittorietà. Ingiustizia manifesta.

Con l'unico motivo di ricorso l'appellante Comune, in relazione agli oneri di urbanizzazione, contesta che il termine prescrizione decorra dal rilascio del titolo.

In particolare, ritiene che non sarebbero stati mai quantificati gli oneri di urbanizzazione primaria e che la causa della convenzione urbanistica vada valutata complessivamente con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale del negozio, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato che quelli della pubblica amministrazione; ad avviso dell'appellante, le conseguenze della scadenza dell'efficacia del piano attuativo (ovvero dei piani a questo equiparati) si esaurirebbero solo nell'ambito della disciplina urbanistica, non potendo invece incidere sulla validità ed efficacia delle obbligazioni assunte dai soggetti attuatori degli interventi non venendo meno ove non assolti durante il periodo di efficacia della convenzione. In ogni caso si tratterebbe di oneri reali, essendo il naturale bilanciamento dei diritti edificatori riconosciuti ai lottizzanti.

In tal senso richiama la giurisprudenza di questo Consiglio (Consiglio di Stato, sez. II, 1° dicembre 2021, n. 8006) secondo la quale “...la scadenza della convenzione di lottizzazione riguarda l'efficacia del regime urbanistico introdotto dalla convenzione e non anche gli effetti obbligatori che la stessa convenzione va a produrre tra le parti, con la conseguenza che le parti possono anche oltre il termine di scadenza esigere l'adempimento degli obblighi che la controparte si è assunta con la convenzione stessa, quali la corresponsione di somme a titolo di oneri o la realizzazione di opere di urbanizzazione.”

5. Il motivo è infondato.

Preliminarmente occorre rilevare che l'appello riguarda solo la statuizione del giudice di primo grado relativa alla prescrivibilità degli oneri di urbanizzazione mentre non riguarda gli oneri di costruzione; per questa seconda parte quindi la sentenza di primo grado, che aveva statuito il difetto di motivazione dell'ordinanza ingiunzione qui impugnata, è passata in giudicato.

5.1 Inoltre, tenuto conto della terminologia non precipua adottata nelle convenzioni, come evidenziato anche in sede di verifica, si rileva che:

- l'art 5 della convenzione del 28 ottobre 2007 delineava un percorso da seguire per lo scomputo degli oneri di urbanizzazione, in quanto richiedeva che:

a) le parti private, ossia i lottizzatori, convenissero con il Comune il recupero degli standard all'atto della richiesta dei "permessi di costruire";

b) il lottizzatore o suo avente causa, si obbligasse all'esecuzione in via diretta di opere di urbanizzazione sino alla concorrenza della somma dovuta per il recupero degli standard;

c) l'esecuzione diretta doveva essere oggetto di separato atto convenzionale allegato al permesso di costruire.

- l'obbligo dell'esecuzione diretta doveva essere garantita da apposita polizza fideiussoria escutibile a prima richiesta da parte del Comune in caso di mancata ultimazione delle opere infrastrutturali convenzionate nel termine di dodici mesi dal rilascio del permesso di costruire afferente tale convenzione integrativa.

Ed ancora l'atto convenzionale integrativo allegato alla richiesta di permesso di costruire avrebbe dovuto prevedere la facoltà del Comune di sospendere i lavori in caso di mancato rispetto delle modalità e dei termini di esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Da quanto sopra emerge come il Comune potesse - anzi dovesse - esercitare un ruolo attivo sin dal rilascio del permesso di costruire e nel controllo della realizzazione delle opere di urbanizzazione primarie, che ora, peraltro, ritiene eseguite solo in parte.

5.2 La questione principale quindi verte sulla natura di detti obblighi: nel caso specifico si tratta della realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria mediante la monetizzazione degli standard da recuperare; quindi, come già rilevato dal giudice di primo grado, si tratta di assolvere agli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 16 d.P.R. 380/2001.

Secondo giurisprudenza consolidata gli atti con i quali la pubblica amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, non hanno natura autoritativa, non essendo espressione di una potestà pubblicistica, ma costituiscono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune per il rilascio del permesso di costruire, stante la sua onerosità, nell'ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta, in quanto tale, al termine di prescrizione decennale (*cf.* Consiglio di Stato, Ad. Plen., 30 agosto 2018, n. 12).

Nel caso specifico quindi, come evidenziato dal giudice di primo grado, la pretesa del Comune è prescritta atteso che i titoli edilizi sono stati rilasciati il 22 ottobre 2007 e, quanto agli oneri di urbanizzazione, solo con l'atto impugnato notificato il 7 marzo 2019, il Comune ne chiede il pagamento.

La tesi prospettata dall'appellante circa la natura di oneri reali degli oneri di costruzione (che devono essere corrisposti anche oltre il termine di prescrizione decennale) non è condivisibile in ragione della natura obbligatoria del costo di costruzione sulla base dell'impianto degli atti convenzionali stipulati. Del resto, l'art. 5 della Convenzione fa espressamente riferimento ad un "obbligo"; come anche la previsione nella medesima disposizione di una polizza fideiussoria da escutere entro 12 mesi dal rilascio del permesso di costruire nel caso di mancata esecuzione delle opere infrastrutturali.

In questo contesto non appare neanche coerente fare riferimento alla richiamata giurisprudenza di questo Consiglio (Consiglio di Stato, sez. II, 1° dicembre 2021, n. 8006) circa la prescrizione proprio perché nello specifico è diverso l'impianto convenzionale non fosse altro in relazione allo svincolo delle polizze fideiussorie.

5.3 Peraltro, nel caso specifico, sulla base dell'art.5 della Convenzione del 28 ottobre 2007, il Comune svolgeva un ruolo attivo - di controllo nel rilascio del titolo edilizio - atteso che il rilascio dei permessi di costruire era subordinato alla condizione sospensiva del completamento delle procedure di recupero degli standard urbanistici non recuperati come anche gli adempimenti posti in essere dalle parti private andavano verificati ai fini dello svincolo delle fideiussioni; e l'adempimento di una serie di obblighi quali l'esecuzione diretta costituiva condizione di efficacia dei permessi di costruire.

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

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'appello.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore della [omissis], delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 5.000,00 (euro cinquemila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Riccardo Carpino

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO