

Publicato il 12/11/2021

N. 01659/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00822/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 822 del 2017, proposto da:

Ceri Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Giorgino e Francesco Colasuonno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avvocato Daniele Varola in Bari, corso Vittorio Emanuele II, 179;

contro

Comune di Bovino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacinto Lombardi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giandomato Uva in Bari, via Giandomenico Petroni, 3;

per la declaratoria

dell'illegittimità e della non debenza del contributo di costruzione per il permesso di costruire n. 25/2010 e successiva variante del 2013, così come computato dal Comune di Bovino secondo i criteri della Relazione Tecnica Illustrativa del Piano Urbanistico Esecutivo per le zone omogenee C,

approvato con delibera di Consiglio comunale n. 37/2008, e così come richiesto con la nota prot. n. 4757 del 4.5.2013, con la nota n. 1032 del 31.1.2014, con la modifica della convenzione per atto pubblico rep. n. 1071 dell'8.4.2014 e con la nota prot. n. 5269 del 5.5.2017;

nonché per la declaratoria del diritto della ricorrente a ottenere la ripetizione di quanto indebitamente versato al Comune di Bovino;

e per la condanna dello stesso Comune alla restituzione delle somme in questione, oltre interessi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2021 per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - L'odierna ricorrente Ceri Costruzioni s.r.l. (impresa dedita all'attività di costruzione edilizia) era proprietaria di alcuni suoli siti nel Comune di Bovino in zona omogenea di tipo C del PRG.

I suoli ricadevano, più nello specifico, in sottozona "Ca 2", che, a norma del Piano Regolatore Generale, costituiva un unico comparto urbanistico di intervento e non poteva essere edificata senza la preventiva redazione ed approvazione di un piano di lottizzazione o di un piano particolareggiato.

Nel 2008 con delibera di Consiglio comunale n. 37 del 30.9.2008 il Comune di Bovino approvava il Piano Urbanistico Esecutivo delle zone omogenee di tipo C, per le sottozone "Ca".

La ricorrente presentava richiesta di permesso di costruire per la realizzazione di un complesso di edilizia residenziale sull'area di sua proprietà nel comparto "Ca 2" (richiesta prot. n. 12198 del 2.12.2009) e, successivamente, depositava il progetto esecutivo delle opere di

urbanizzazione primaria e secondaria da realizzare a scomputo degli oneri (prot. n. 6639 del 7.7.2010).

Il progetto esecutivo veniva approvato dal Comune con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 4.10.2010.

In data 28.10.2010 il Comune di Bovino e la Ceri Costruzioni, con atto pubblico rep. n. 1023 del 28.10.2010, registrato a Foggia il 10.11.2010 al n. 349, stipulavano la convenzione di attuazione del piano particolareggiato - zona omogenea "Ca" - sottocomparto "Ca 2", ai sensi dell'art. 28 della legge Regione Puglia n. 56/1980 in tema di lottizzazioni.

In particolare in ossequio al dettato del citato art. 28, l'impresa costruttrice si obbligava a cedere gratuitamente al Comune di Bovino, con spese ed oneri a proprio carico, le aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria (cfr. artt. 5 e 6 della convenzione).

Inoltre, si obbligava alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, come da progetto esecutivo approvato con la delibera di Giunta n. 145/2010 (cfr. art. 9 della convenzione).

Agli artt. 7 e 8 della convenzione del 2010 veniva liquidato l'ammontare degli oneri di urbanizzazione e dei costi delle opere che sarebbero state direttamente eseguite dalla ditta:

- gli oneri di urbanizzazione primaria erano liquidati in complessivi € 36.930,36. La somma derivava dall'applicazione, alla superficie totale di intervento, pari a mq 2.812,67, della tariffa vigente al momento della stipula della convenzione, pari ad € 13,13/mq (cfr. art. 7 della convenzione - pag. 8);
- gli oneri di urbanizzazione secondaria erano liquidati in € 52.709,44. La somma riveniva dalla applicazione alla superficie totale di intervento della tariffa vigente, pari ad € 18,74/mq (cfr. art. 8 della convenzione - pag. 8);
- il costo delle opere di urbanizzazione che la ditta avrebbe eseguito, risultante dalla stima approvata con il progetto esecutivo, era pari ad €

139.000,00 (€ 63.828,92 per urbanizzazioni primarie e € 52.253,25 per urbanizzazioni secondarie).

Avendo la ditta Ceri assunto l'obbligo di realizzare, a proprie spese, tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria del sottocomparto "Ca 2", le parti convenivano che, da un lato, nulla era dovuto al Comune da parte del soggetto attuatore per oneri di urbanizzazione; dall'altro, il Comune nulla avrebbe versato alla ditta per il maggior costo di realizzazione delle opere rispetto all'ammontare degli oneri (cfr. art. 9 - pagg. 8 e 9).

L'impresa rimaneva, comunque, obbligata al versamento della quota del costo di costruzione, da calcolarsi, al momento del rilascio del permesso di costruire in base alla normativa di legge vigente (cfr. art. 15).

Ottenuto il permesso di costruire n. 25/2010, l'impresa iniziava l'edificazione del complesso edilizio progettato. Nel 2013 richiedeva una variante al progetto regolarmente autorizzata nell'ottobre dello stesso anno. Prima ancora che intervenisse la variante, il Comune di Bovino, con nota prot. n. 4757 del 4.5.2013, convocava la Ceri Costruzioni per chiarimenti in merito agli oneri di urbanizzazione.

La convocazione era così motivata: "da una più approfondita analisi della pratica edilizia" e alla luce di "un'attenta lettura dell'allegato "A" del Piano Particolareggiato approvato con deliberazione di C.C. n. 37 del 30 settembre 2008" risultava che "per quanto attiene al costo delle opere di urbanizzazione, si deve far riferimento alla Relazione Economica e Finanziaria (paragrafo G) del Piano Particolareggiato".

Con nota n. 1032 del 31.1.2014 il Settore Tecnico comunicava la determinazione definitiva del contributo di costruzione dovuto dall'impresa, ricalcolando la quota per urbanizzazioni alla luce delle indicazioni della Relazione Tecnica Illustrativa sopra citata.

Il nuovo criterio applicato era il seguente:

1. per il permesso di costruire n. 25/2010 doveva applicarsi il valore di € 20,51, oltre aumento per variazioni ISTAT dal giugno 2001 (data di

adozione del Progetto Urbanistico Esecutivo) all'ottobre 2010 (data del permesso di costruire); inoltre, questo valore doveva essere moltiplicato non per la superficie dell'intervento, ma per la volumetria assentita, pari a mc 9.798,61;

2. per la variante dell'ottobre 2013, il valore di € 20,51, adeguato alle variazioni ISTAT dal giugno 2001 (data di adozione del Progetto Urbanistico Esecutivo) all'ottobre 2013, veniva moltiplicato per la volumetria autorizzata con la variante pari a mc 16.

Ne risultava una quota per oneri di urbanizzazione primaria di € 240.178,64 per il permesso di costruire e di € 418,56, per la variante.

Con la medesima nota veniva poi liquidata la quota per urbanizzazioni secondarie (€ 3.324,57) e costo di costruzione (€ 17.297,73) inerenti la variante dell'ottobre 2013.

Pertanto, per effetto dell'applicazione di detto criterio, la quota del contributo di costruzione per urbanizzazioni primaria per il permesso di costruire n. 25/2010, passava dai € 36.930,36, liquidati dalla convenzione n. 1023 del 2010, ad € 240.178,64.

Stante l'aumento dei costi preventivati, la Ceri Costruzioni decideva di presentare un progetto esecutivo per la realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione primaria a scomputo della relativa quota di contributo.

Il Comune di Bovino approvava il progetto con delibera di Giunta comunale n. 13 del 13.2.2014 e si perveniva alla stipula di una convenzione (rep. n. 1071 dell'8.4.2014), in cui il Comune di Bovino inseriva anche la modifica degli artt. 5, 6, 7 e 9 della precedente convenzione n. 1023 del 2010, nei termini che seguono:

- la Ceri Costruzioni cedeva gratuitamente al Comune le aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria per una superficie totale di mq 3.961 (catastralmente identificate a seguito di frazionamento nei suoli al foglio 44, particelle 719, 1715, 1717, 1718, 1725, 1726, 1729, 1736, 1741, 1743, 1753, 1754) (cfr. art. 6 - pag. 7);

- la quota di contributo per oneri di urbanizzazione primaria del permesso di costruire n. 25/2010 veniva ricalcolata applicando le indicazioni del Piano delle zone omogenee C: mc 9.814,61 x (€ 20,51 + aggiornamenti) (cfr. art. 3 - pag. 5);
- la Ceri Costruzioni si obbligava a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria secondo i progetti approvati dalla Giunta comunale con le delibere n. 145 del 2010 e n. 13 del 2014, a scomputo della quota del contributo per urbanizzazioni;
- considerato che il costo delle opere da realizzare a scomputo, risultante dai progetti esecutivi approvati con le delibere suddette, era pari ad € 221.624,19 e che la quota per urbanizzazioni primarie (permesso di costruire e variante), determinata secondo i criteri sopra indicati era pari ad € 240.597,18 e che quella per urbanizzazioni secondarie era pari ad € 56.034,01, residuava pertanto da versare al Comune di Bovino un contributo di costruzione di € 75.007,00 per urbanizzazioni primarie e secondarie (cfr. art. 4 - pag. 5);
- la Ceri Costruzioni veniva autorizzata ad effettuare il versamento in quattro rate semestrali di pari importo, di cui, la prima con scadenza al 15.3.2015.

Successivamente, con nota in data 25.11.2015 il difensore della ricorrente chiedeva al Comune di Bovino un incontro al fine di discutere l'ammontare degli oneri dovuti.

Dopo un primo incontro, la Ceri Costruzioni, sempre a mezzo del proprio difensore, sollecitava l'Amministrazione alla corretta determinazione del contributo di costruzione.

In particolare, con raccomandata del 3.4.2017, l'impresa rappresentava al Comune che, anche volendo fare applicazione delle indicazioni del Piano Urbanistico Esecutivo delle zone omogenee C, l'azienda null'altro doveva versare a titolo di contributo per urbanizzazioni primarie ed, anzi, aveva diritto alla restituzione di quanto indebitamente pagato. Con l'occasione

venivano, poi, contestati all'Amministrazione tutta una serie di inerzie e comportamenti negligenti a causa dei quali l'impresa aveva subito notevoli danni economici.

Con nota prot. n. 5269 del 5.5.2017 il Settore Tecnico replicava insistendo sulla correttezza della liquidazione del contributo di costruzione operata e sollecitando il pagamento di quanto ancora non versato.

Con l'atto introduttivo del presente giudizio la Ceri Costruzioni adiva questo T.A.R. al fine di conseguire la corretta determinazione degli oneri concessori edilizi, deducendo censure così riassumibili:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 16 d.p.r. n. 380/2001; violazione e falsa applicazione della legge Regione Puglia n. 6 del 12.2.1979; violazione della delibera di Consiglio comunale n. 24/1980; eccesso di potere per sviamento; contraddittorietà; illogicità manifesta; errore nel presupposto: il Comune di Bovino a distanza di anni dal rilascio del permesso di costruire n. 25/2010 avrebbe illegittimamente ritenuto di integrare il contributo di costruzione dovuto dalla ricorrente con il pagamento di ulteriori somme per la quota di urbanizzazioni primarie; il computo degli oneri di urbanizzazione primaria - secondo la linea seguita dal Comune - non sarebbe dovuta avvenire sulla base delle tabelle parametriche regionali e delle delibere applicative del Consiglio comunale, bensì in base alle indicazioni contenute nella Relazione Tecnica Illustrativa (paragrafo G) del Piano Esecutivo approvato con delibera di Consiglio comunale n. 37/2008; avendo previsto l'art. 16, comma 4 d.p.r. n. 380/2001 che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale in base alle tabelle parametriche definite dalla regione per classi di comuni, avendo la Regione Puglia adottato la fondamentale legge regionale attuativa n. 6/1979, è evidente che la determinazione della quota per oneri di urbanizzazione primaria del contributo di costruzione dovuto dalla ricorrente sarebbe dovuta essere effettuata unicamente in forza di una delibera di Consiglio

comunale (nel caso di specie la delibera n. 24 del 13.2.1980 e successivi provvedimenti di adeguamento) emessa sulla base alle tabelle parametriche fissate dalla Regione Puglia con la citata legge regionale n. 6/1979 (art. 20); così non sarebbe stato nel caso di specie, avendo il Comune fatto riferimento alle indicazioni contenute nella Relazione Tecnica Illustrativa (paragrafo G) del Piano Esecutivo approvato con delibera di Consiglio comunale n. 37/2008; inoltre, l'adeguamento alle variazioni ISTAT nel 2008 sarebbe stato illegittimamente adottato con determina dirigenziale n. 69 del 10.4.2008 da un soggetto incompetente (*i.e.* il dirigente del Settore Tecnico), con la conseguenza che detta determinazione non dovrebbe applicarsi, essendo operative unicamente le delibere di Consiglio comunale (*idem* nel 2012); ne deriverebbe l'illegittimità della rideterminazione del contributo di costruzione operata dal Comune con i provvedimenti impugnati;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 16 d.p.r. n. 380/2001 e dell'art. 34 legge Regione Puglia n. 6 del 12.2.1979 sotto altro profilo; violazione e falsa applicazione dell'art. 7 legge Regione Puglia n. 6 dell'8.3.1985; eccesso di potere per sviamento; contraddittorietà; illogicità manifesta; errore nel presupposto: non avendo la Regione Puglia adottato disposizioni specifiche in relazione all'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione, né determinazioni in ordine alle percentuali di aumento o diminuzione dei costi base, il Comune di Bovino non avrebbe potuto fare applicazione nel caso di specie dell'aliquota ricavata dalla Relazione Tecnica Illustrativa del Piano Esecutivo, avendo il Comune di Bovino unicamente la facoltà di adeguare le tariffe alle variazioni ISTAT; pertanto, la ricorrente sarebbe tenuta a versare al Comune di Bovino il contributo di costruzione per opere di urbanizzazioni primarie nella misura del costo base per le urbanizzazioni primarie per gli interventi residenziali in zona C, così come determinato alla luce dalla delibera di Consiglio n. 24/1980 e dei successivi provvedimenti consiliari di adeguamento ISTAT delle tariffe, antecedenti

alla data del rilascio del permesso di costruire e, per la variante, antecedenti alla data della stessa, moltiplicato per la superficie complessiva dell'intervento autorizzato;

3) eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità dell'azione amministrativa; difetto assoluto di motivazione; lesione del legittimo affidamento; violazione dell'art. 21-*nonies* legge n. 241/1990: dovendo la determinazione degli oneri di costruzione avvenire necessariamente *una tantum* al momento del rilascio del permesso di costruire, la richiesta di integrazione operata dal Comune di Bovino sarebbe illegittima, non trattandosi di un mero ricalcolo del *quantum* dell'importo dovuto ad errore; anche laddove si qualificasse la richiesta di integrazione come esplicazione da parte del Comune del potere di autotutela, la pretesa dell'Amministrazione sarebbe illegittima in quanto esercitata in violazione dei presupposti di cui all'art. 21-*nonies* legge n. 241/1990;

4) nullità *ex art.* 1419 cod. civ., comma 2 della convenzione per atto pubblico n. 1071/2014, nella parte in cui, modificando la convenzione n. 1023/2010, ha determinato la quota del contributo di costruzione per urbanizzazioni primarie applicando i criteri della Relazione Tecnica Illustrativa del Progetto Esecutivo di cui alla delibera di Consiglio comunale n. 37/2008: tutte le precedenti doglianze - secondo la prospettazione della ricorrente - non potrebbero comunque essere superate dalla circostanza che tra il Comune di Bovino e la Ceri Costruzioni sia intervenuta la convenzione per atto pubblico rep. n. 1071 del 2014; invero, nella parte in cui la convenzione ha ricalcolato la quota del contributo concessorio per oneri di urbanizzazione primaria secondo le indicazioni contenute nella Relazione Tecnica Illustrativa del Progetto Urbanistico Esecutivo di cui alla delibera di Consiglio comunale n. 37/2008, la convenzione sarebbe nulla per violazione di norme imperative che si sostituiscono automaticamente alle relative clausole, venendo in rilievo un corrispettivo di diritto pubblico (il contributo per oneri di urbanizzazione

appunto) posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae, il cui fatto costitutivo è rappresentato dal rilascio del permesso di costruire e la cui determinazione avviene sulla base di norme che hanno natura inderogabile e quindi destinate a inserirsi automaticamente nel contenuto della convenzione sulla base del meccanismo della cd. eterointegrazione del contenuto del contratto; conseguentemente, l'Amministrazione non potrebbe imporre ai privati che intendono dare esecuzione alle previsioni di piano l'obbligo di corrispondere somme aggiuntive;

5) eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità dell'azione amministrativa nell'interpretazione della Relazione Tecnica Illustrativa del Progetto Urbanistico Esecutivo; difetto d'istruttoria; difetto assoluto di motivazione; difetto del presupposto; violazione e falsa applicazione dell'art. 28 legge Regione Puglia n. 56/1980 e violazione dell'art. 28 legge n. 1150/1942: l'Amministrazione avrebbe comunque errato nell'applicare e interpretare la Relazione Tecnica Illustrativa; una più attenta e approfondita analisi della Relazione Illustrativa avrebbe dovuto portare a concludere che le norme del piano particolareggiato prevedevano l'attribuzione ai privati dell'obbligo di provvedere alla realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione e che l'esclusione di ogni riferimento alle tabelle parametriche aveva un senso unicamente alla luce di detta interpretazione; inoltre, dalla lettura del paragrafo F) della Relazione emergerebbe che in ogni caso il contributo di ciascun soggetto alle urbanizzazioni primarie dovrebbe essere commisurato non ai costi stimati nella parte economico-finanziaria, ma al "costo effettivo, ivi compreso l'onere per l'acquisizione delle relative aree, che risulterà dai progetti esecutivi che saranno predisposti dal Comune di Bovino";

6) violazione e falsa applicazione dell'art. 16 d.p.r. n. 380/2001, dell'art. 34 legge Regione Puglia n. 6 del 12.2.1979 e dell'art. 7 legge Regione Puglia

n. 6 dell'8.3.1985 sotto altro profilo; violazione dell'art. 42 T.U. enti locali; incompetenza; eccesso di potere per sviamento; errore nel presupposto; violazione del principio del *tempus regit actum*; ingiustizia manifesta: in via subordinata la ricorrente rileva che il Settore Tecnico non avrebbe potuto procedere automaticamente e autonomamente all'adeguamento ISTAT, in quanto atto esorbitante le sue specifiche competenze e di spettanza del Consiglio comunale; detto aggiornamento, in mancanza di specifiche disposizioni regionali, potrebbe consistere solo in un adeguamento del costo base alle variazioni registrate dall'ISTAT dell'indice del costo di costruzione di un fabbricato residenziale; sarebbe facoltà dei Comuni operare tale aggiornamento all'indice ISTAT con cadenza annuale; la competenza ad operare il suddetto aggiornamento spetterebbe al Consiglio comunale, venendo in rilievo l'esercizio di poteri ampiamente discrezionali incidenti sui diritti dominicali degli appartenenti alla comunità di riferimento, e non potrebbe essere operata d'ufficio dal dirigente del Settore Tecnico; in mancanza di una delibera consiliare di aggiornamento delle tariffe che sia entrata in vigore prima del rilascio del titolo abilitativo, dunque, esse non potrebbero essere automaticamente aggiornate dal dirigente del Settore Tecnico; quest'ultimo sarebbe tenuto a liquidare il contributo di costruzione sulla base delle tariffe vigenti al momento del rilascio del titolo, dovendosi, in forza di quanto disposto dall'art. 16 d.p.r. n. 380/2001, a tale momento avere riguardo per la determinazione dell'onere; nella fattispecie in esame, dopo il 2008 non risulterebbero intervenute delibere consiliari di adeguamento degli oneri di urbanizzazione, con la conseguenza che non sarebbe dovuto alcun aggiornamento del contributo per urbanizzazioni.

Con ordinanza collegiale n. 803 del 6.5.2021 veniva disposta verifica con il seguente quesito rivolto al dirigente dell'Ufficio Tecnico Comunale del Comune di Bari:

«accerti il tecnico incaricato - alla luce delle doglianze attoree e delle argomentazioni evidenziate dall'Amministrazione resistente nei censurati provvedimenti e negli atti di causa - in contraddittorio con le parti il *quantum* del contributo concessorio spettante in relazione alle opere per cui è causa (cfr. convenzione del 28.10.2010 e successive modificazioni, di attuazione del piano particolareggiato zona omogenea "Ca" - sottocomparto "Ca 2") sulla base dell'applicazione delle tabelle di cui all'art. 16, comma 4 d.p.r. n. 380/2001, agli artt. 20, 33 e 34 legge regionale n. 6/1979 e alla vigente delibera del Consiglio comunale del Comune di Bovino (recante l'approvazione delle tabelle [*i.e.* delibera n. 24 del 13.2.1980 e successivi adeguamenti]), anche al fine di determinare le somme eventualmente ancora dovute dalla ricorrente ovvero quelle pagate in eccesso».

In data 7.7.2021 veniva depositata la relazione di verifica.

2. - Si costituiva in giudizio il Comune di Bovino, resistendo al gravame.

3. - Le parti svolgevano difese in vista della pubblica udienza del 13 ottobre 2021, nel corso della quale la causa passava in decisione.

4. - Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso debba essere respinto, in quanto infondato.

4.1. - Il primo dato da cui è necessario prendere le mosse è quello relativo ad un corretto inquadramento della fattispecie giuridica del ricalcolo dei cd. oneri concessori e ciò alla luce degli insegnamenti del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30.6.2020, n. 4134), che di recente ha tracciato in modo inequivoco i tratti fondamentali dell'istituto:

«... si osserva che giurisprudenza oramai consolidata (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12 e 7 dicembre 2016, n. 24; Sez. IV, 20 novembre 2017, n. 5356; 30 maggio 2017, n. 2567; 30 dicembre 2016, n. 5546; 21 dicembre 2016, n. 5402; 6 giugno 2016, n. 2394, cui si fa integrale richiamo ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d, c.p.a.) ha stabilito che il provvedimento con cui l'Amministrazione comunale determina o

ridetermina, in relazione alle singole iniziative edilizie, la misura dei relativi oneri di urbanizzazione:

- non ha natura discrezionale, in quanto, benché il contributo *de quo* configuri una prestazione imposta di natura patrimoniale, la quantificazione della relativa misura non costituisce spendita di potere autoritativo, ma esercizio di un diritto di credito sulla base di parametri predeterminati, nell'ambito di un rapporto di natura paritetica;
- conseguentemente, non ha in radice pregio, con riferimento alla rideterminazione successiva, il riferimento all'istituto dell'autotutela od al divieto di retroattività degli atti amministrativi, proprio perché il rapporto obbligatorio fra privato ed Amministrazione avente ad oggetto la corresponsione del contributo ha natura paritetica e non coinvolge l'esercizio di poteri autoritativi;
- la rideterminazione della misura del contributo può essere operata anche a distanza di tempo dal rilascio del titolo e dalla relativa, iniziale quantificazione (purché entro il termine di prescrizione), allorquando l'Ente si avveda dell'erroneità dell'iniziale calcolo (vuoi per un vero e proprio errore materiale di calcolo, vuoi per l'adozione di criteri erronei), con l'ovvia esclusione della possibilità di applicare retroattivamente coefficienti successivamente introdotti, non vigenti al momento in cui il titolo fu rilasciato;
- la rideterminazione può essere svolta tanto *in bonam* quanto *in malam partem*;
- l'Ente è tenuto a disporre siffatta rideterminazione, tanto *in bonam* quanto *in malam partem*, e ciò rispettivamente al fine di ovviare ad un indebito oggettivo, inammissibile nei rapporti di diritto amministrativo, ovvero al fine di apprestare la doverosa tutela alle finanze locali;
- la rideterminazione *in malam partem* non determina alcuna lesione dell'affidamento del privato, posto che la rideterminazione si limita ad individuare il corretto ammontare del contributo dovuto *ab initio*; del resto,

non è in radice predicabile, in capo al privato, alcun affidamento legittimo ad effettuare un esborso inferiore a quanto stabilito dalle prescrizioni normative, salvo il solo caso della sussistenza di un giudicato in tal senso;

- non ha alcun rilievo la natura riconoscibile dell'errore sotteso all'iniziale erronea quantificazione del contributo: in disparte il fatto che le modalità di computo sono normativamente fissate e, pertanto, per definizione conoscibili dal privato con l'ordinaria diligenza , non si verte in tema né di annullamento di una previa manifestazione di volontà negoziale (cfr. art. 1324 c.c.), né di esercizio di un potere di autotutela, bensì si ha una mera operazione contabile volta alla corretta quantificazione monetaria di un esborso cui il privato, quale debitore nei confronti dell'Ente, era *ex lege* ed *ab initio* tenuto;

- non è necessaria la partecipazione dell'interessato al relativo procedimento, trattandosi non di deliberare una scelta amministrativa discrezionale bilanciando l'interesse pubblico primario a fronte dei compresenti interessi privati, bensì di applicare criteri di calcolo predeterminati a monte ...».

Alla luce di dette coordinate giurisprudenziali è evidente come le ragioni di doglianza avanzate dalla ricorrente perdano giuridica consistenza.

In ordine alla asserita violazione della disciplina regionale, la ricorrente si sofferma nel ritenere - in tesi - che l'individuazione e la quantificazione degli oneri di urbanizzazione fissate nella "Relazione Tecnica Illustrativa, Relazione economica finanziaria, Norme tecniche di attuazione" allegata al Piano Particolareggiato sia contraria alla legge Regione Puglia n. 6/1979 e al d.p.r. n. 380/2001.

Ebbene, un primo elemento deve essere sottolineato: detta "Relazione Tecnica Illustrativa, Relazione economica finanziaria, Norme tecniche di attuazione" è parte integrante della delibera di Consiglio comunale del 30.9.2008 n. 37; in conseguenza, è atto proprio del Consiglio comunale e

quindi dell'organo cui è demandata la quantificazione e la determinazione degli oneri di urbanizzazione.

Inoltre, va rimarcato un secondo dato.

È, infatti, indiscusso che l'intervento edilizio proposto dalla Ceri si inserisca in una zona C costituendo un autonomo "Sottocomparto" di intervento (Sottocomparto Ca2).

In dette aree di espansione urbana (*i.e.* zone C dove vi è l'assenza all'attualità di tutte o quasi le infrastrutture di urbanizzazione primaria, non trattandosi di centro abitato pienamente urbanizzato, come le zone A o le zone B), gli oneri per le urbanizzazioni primarie debbono ricadere sui privati che intendono dare esecuzione ad interventi edilizi sul proprio suolo e non certo ricadere sulla collettività.

Correttamente, in tale ottica la legge Regione Puglia n. 56/1980 (art. 28) prevede per i casi di interventi attuativi del PRG - come per l'appunto per il Piano Particolareggiato delle zone C "Sottocomparto Ca2" - la necessaria stipulazione di una convenzione fra privati e Comune dove i privati assumono a loro carico la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria salvo la eventuale totale o parziale monetizzazione delle stesse.

La sede naturale per l'individuazione di quali siano le opere di urbanizzazione primaria da realizzare in dette zone C è ovviamente il relativo Piano Particolareggiato che individua puntualmente le opere infrastrutturali da realizzarsi ed i cui oneri sono da porsi in capo ai privati.

Ciò è quanto ha fatto il Comune di Bovino approvando il Piano Particolareggiato *de quo*.

Infatti, il Piano Particolareggiato dapprima ha individuato le predette opere infrastrutturali, come puntualmente previste nelle Tavole Progettuali allegato allo stesso Piano Particolareggiato, e poi ne ha ricondotto gli oneri alle effettive realizzazioni da parte dei privati, rapportandoli al metro cubo costruito. Il precipuo richiamo alla disciplina regionale è riportato nelle

delibere consiliari di approvazione degli schemi di convenzione *de quibus*, di cui pertanto la ditta Ceri aveva piena contezza.

Invero, come già rilevato, la “Relazione Tecnica Illustrativa, Relazione economica finanziaria, Norme tecniche di attuazione” (cfr. pag. 17), parte integrante del Piano Particolareggiato delle zone omogenee di tipo C, precisa puntualmente nel Quadro Riassuntivo accluso che la elaborazione ivi posta dei richiamati oneri concessori è stata effettuata con l’assunzione delle percentuali di incidenza dei costi prescritti dall’art. 19-*bis* legge Regionale Puglia n. 6/1979, quindi proprio della disciplina regionale che la ricorrente sostiene essere stata violata.

Si badi che la Ceri nelle proprie doglianze ha denunciato l’asserita violazione della predetta legge regionale, ma in concreto non ha precisato quale delle voci puntualmente indicate (Strade e parcheggi, Rete fognaria, rete acque meteoriche, rete idrica, rete elettrica, pubblica illuminazione, rete telefonica, rete gas metano e impianto di sollevamento) e quale eventuale percentuale di incidenza sancita dalla legge regionale n. 6/1979 risulti violata. Invero, la doglianza avanzata dalla società interessata appare un’mera affermazione astratta che nulla rileva su quali mai fossero le concrete violazioni riscontrabili, nel caso delle zone C di Bovino, in siffatta individuazione dell’incidenza degli oneri di urbanizzazione.

Il dato certo - come in precedenza rimarcato - da cui prendere le mosse è che trattasi di una edificazione da effettuarsi in zona C, dove gli oneri per la realizzazione delle opere di urbanizzazione sono poste a carico dei privati e fra questi vanno suddivise in rapporto all’edificato nel rispettivo comparto.

Va, altresì, evidenziato che la quantificazione degli oneri di urbanizzazione posti a carico della Ceri non deriva esclusivamente da quanto sancito nella sopra richiamata delibera di Consiglio comunale n. 37/2008 e dalla correlata “Relazione Tecnica Illustrativa, Relazione economica finanziaria, Norme tecniche di attuazione”, ma anche da un negozio giuridico stipulato fra il Comune di Bovino e la Ceri Costruzioni s.r.l.

Infatti, la puntuale individuazione di detti oneri risulta oggetto anche della convenzione dell'8.4.2014 Rep. n. 1071 che ha regolamentato il rapporto fra il Comune e la Ceri, novellando la precedente convenzione del 28.10.2010 Rep. n. 1023 proprio nella parte concernente l'individuazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e del costo di costruzione.

In conseguenza, proprio la convenzione dell'8.4.2014 Rep. n. 1071 rappresenta autonomo titolo giuridico fondante l'obbligazione a carico della Ceri Costruzioni.

Su punto, la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22.2.2018, n. 198) che si è occupata della questione non ha mancato di rilevare come:

«... le convenzioni urbanistiche dei piani attuativi sono la sede naturale, anche se non esclusiva, per introdurre criteri diversi di compensazione tra gli oneri concessori e le opere di interesse pubblico eseguite direttamente a spese dei privati; per quanto riguarda questi ultimi, le posizioni giuridiche relative agli oneri concessori sono considerate disponibili, e dunque non vi sono ostacoli alla definizione di un sinallagma che preveda anche l'accettazione di condizioni meno vantaggiose rispetto a quelle risultanti dalla normativa regionale o comunale, purché sia salvaguardata l'utilità economica finale dell'intervento edilizio (sentenza Sezione 24/5/2013 n. 513). Come osservato da T.A.R. Trieste - 30/12/2016 n. 589 (che risulta appellata) “nulla osta a che il privato proponente un piano attuativo, nell'esercizio della propria autonomia negoziale, assuma in sede di convenzione urbanistica obblighi, di fare e/o di dare, ulteriori ed eccedenti rispetto a quelli discendenti dalla legge. La convenzione urbanistica, infatti, rientra nel novero degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento, e vede combinarsi insieme poteri pubblicistici (dell'amministrazione), con quelli privatistici (di entrambi i contraenti) di autoregolare il proprio assetto di interessi, con l'assunzione di reciproci obblighi e correlati diritti di

credito nell'equilibrio del sinallagma contrattuale cristallizzato nella convenzione urbanistica l'obbligo di rendere prestazioni eccedenti il minimo legale ben può risultare giustificato dai benefici che la convenzione consente comunque al privato di conseguire ...».

Pertanto, si deve rilevare che la determinazione e quantificazione degli oneri a carico dei privati fissati dalla richiamata delibera di Consiglio comunale n. 37/2008 è dato certo ed opponibile alla Ceri, trovando questa autonoma e puntuale disciplina nella convenzione dell'8.4.2014 Rep. n. 1071 relativa all'intervento attuativo della Ceri "Sottocomparto Ca2".

Correttamente individuata la natura giuridica delle convenzioni urbanistiche dei piani attuativi - per come esplicitato nella sopra richiamata giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22.2.2018, n. 198) - appare di assoluta evidenza l'inconfigurabilità di qualsivoglia nullità della convenzione *de qua*, essendo stata peraltro pienamente osservata la disciplina regionale richiamata dalla deducente (*i.e.* art. 19-bis legge Regione Puglia n. 6/1979).

Detta doglianza non è, pertanto, meritevole di positivo apprezzamento.

Per quanto concerne la questione relativa alla novità del ricalcolo, la società ricorrente sostiene altresì che il ricalcolo effettuato dal Comune si basi su un fatto nuovo, comportando l'operatività di una disciplina (quella contenuta nella più volte richiamata "Relazione Tecnica Illustrativa, Relazione economica finanziaria, Norme tecniche di attuale") inizialmente non applicata dall'Amministrazione comunale. Da ciò la Ceri fa discendere che verrebbe in rilievo un'attività amministrativa illegittima, poiché non vi sarebbe un mero errore di calcolo, bensì la pretesa applicazione di un diversa fonte normativa rispetto a quella utilizzata all'atto del rilascio del titolo edilizio.

Sul punto va rilevato che la giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito come non vi sia differenza sostanziale nella legittima rideterminazione degli oneri concessori fra l'ipotesi di mero errore di

calcolo e quella della applicazione successiva della diversa tariffa già vigente rispetto a quella effettivamente applicata in prima battuta al privato. In dette condizioni è stato precisato da T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 28.7.2020, n. 845 come la «... ipotesi (“rideterminazione” del costo di costruzione...) è assimilabile alla correzione dell’errore di calcolo, “perché non sussiste una differenza sostanziale tra il caso in cui la determinazione del contributo di costruzione richiesto sia l’esito di una non corretta operazione aritmetica e quello in cui il Comune abbia applicato una tariffa diversa da quella effettivamente vigente, perché in entrambe le ipotesi l’ente, per una falsa rappresentazione della realtà, ha determinato l’onere in una misura diversa da quella che avrebbe avuto il diritto-dovere di pretendere” (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, cit., 12 giugno 2017, n. 2821).

Alla stregua dei principi sopra riportati, pertanto, resta escluso che la determinazione e richiesta del costo di costruzione debbano avvenire “*una tantum*” al momento del rilascio del permesso di costruire, ben potendo (ed anzi dovendo) intervenire anche successivamente per l’eventuale differenza in favore del bilancio comunale, purché nell’ordinario termine di prescrizione decennale (entro il quale, peraltro, anche il privato ha - specularmente - titolo alle eventuali rettifiche in riduzione).» (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione III, 02/03/2020, n. 299), ... In altri termini, nella fattispecie concreta in esame, non vi è stata alcuna attività di adeguamento/integrazione... del costo di costruzione in un momento successivo al rilascio del titolo edilizio (il che integrerebbe, qualora fosse, una violazione dell’art. 16 del D.P.R. n. 380/2001), ma solo una rettifica della misura del contributo, nella componente in questione, riportandola a quanto effettivamente dovuto sulla base di già adottate e vigenti disposizioni... Tale attività, alla luce di quanto innanzi esposto - purché svolta entro il termine di prescrizione decennale (come nella specie

accaduto) - non solo è legittima, ma è, anzi, doverosa per la Pubblica Amministrazione. ...».

Con riferimento all'adeguamento ISTAT, la Ceri sostiene che sia illegittimo l'adeguamento degli oneri *de quibus* secondo gli indici ISTAT effettuato con la determinazione del Responsabile del Settore e non con delibera consiliare. Per sostenere detta tesi la ricorrente giunge ad affermare che anche l'adeguamento degli oneri di urbanizzazione all'andamento dei prezzi sia attività connotata da peculiare discrezionalità amministrativa e che quindi solo il Consiglio comunale possa determinare detti aggiornamenti.

La menzionata ricostruzione non è condivisibile.

Non si può, infatti, sostenere che il mero adeguamento, di un onere fissato ad una certa data, all'andamento dell'indice ISTAT sia attività discrezionale; affermare parimenti che il Consiglio comunale possa anche ritenere di non procedere a detto adeguamento non pare espressione legittima di discrezionalità amministrativa, bensì una decisione che causa un danno erariale alle casse comunali.

In ogni caso la ricorrente denuncia esclusivamente una cd. incompetenza relativa sull'adeguamento ISTAT predetto, ritenendo che questo dovesse essere effettuato dal Consiglio comunale e non dal Responsabile di Settore.

A tal riguardo, deve *in primis* sottolinearsi che nel merito dell'adeguamento fissato con la determina 20.6.2012 n. 294 (atto peraltro di cui la Ceri non ha richiesto la declaratoria di illegittimità), la ditta istante non ha affermato che l'adeguamento ISTAT sancito dal Responsabile di Settore fosse errato o non conforme agli indici di adeguamento dei prezzi ISTAT. L'adeguamento ISTAT - per stessa ammissione della ricorrente - è stato effettuato nella misura corretta. Da ciò discende *ex se* l'infondatezza della doglianza.

Sotto distinto aspetto, non può tacersi che la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 24.12.2020, n. 2041) che si è occupata

della questione anche di recente ha rilevato come:

«... la stessa connotazione sostanziale dell'atto determinativo e rideterminativo induce il Collegio anche a concludere per il rigetto della censura di incompetenza, formulata nel secondo motivo di ricorso, dove la società ricorrente si duole del fatto che la competenza all'adozione di tale tipologia di atto spettasse al Consiglio comunale e non anche, come avvenuto nel caso in esame, al Dirigente. Ed invero, rimarcando, come detto, la natura di atto non autoritativo, non espressivo cioè di una ponderazione e comparazione valutativa dei contrapposti interessi in gioco, ma, per contro, esplicativo di un potere di tipo privatistico incidente su una relazione di diritto privato, anzitutto si giustifica e si ammette, in modo incontestabile, la competenza gestoria dell'organo dirigenziale; e del pari, si reputa non necessaria la partecipazione dell'interessato al relativo procedimento, trattandosi di una scelta meramente applicativa di criteri di calcolo previamente determinati”.

Ciò induce, in conseguenza, per la mera applicazione degli indici di rivalutazione ISTAT - operazione esclusivamente aritmetica che non ha alcunché di discrezionale - a ritenere assolutamente competente il dirigente. Infine, la ditta ricorrente si dilunga sulla asserita incompetenza del Responsabile di Settore, omettendo tuttavia di rilevare che dopo l'azione del predetto Responsabile (determina 20.6.2012 n. 294) detto adeguamento è stato fatto proprio dal Consiglio comunale e introdotto nella convenzione 8.4.2014 rep. n. 1071 sottoscritta dalla stessa Ceri. Da qui ancora una volta l'evidente infondatezza della doglianza.

In definitiva, tutte le censure articolate dalla Ceri vanno disattese.

4.2. - Da ultimo, ritiene questo Collegio di non poter condividere la conclusioni cui è giunto il verificatore incaricato con ordinanza istruttoria n. 803/2021.

Invero, il verificatore ha correttamente preso a riferimento quali costi di urbanizzazione da percentualizzare proprio i costi insediativi individuati

nella Relazione Finanziaria allegata al Piano Particolareggiato.

In conseguenza, ha rilevato che gli oneri di urbanizzazione fossero da calcolare in base ai valori relativi ai costi di realizzazione delle varie opere di urbanizzazione puntualmente rivenienti in detta Relazione Finanziaria, come peraltro evidenziato dal Comune.

Il verificatore, quindi, ha suddiviso detti oneri complessivi non sulla base dei volumi da realizzare (oneri di urbanizzazione al metro cubo), come sancito dalla delibera di Consiglio comunale del 30.9.2008 n. 37 e dalla correlata Relazione Finanziaria, bensì in base alle superfici a realizzarsi (oneri di urbanizzazione al metro quadrato).

Il verificatore ha effettuato detta ultima opzione applicativa utilizzando il parametro (*rectius*: l'indicazione) fatto proprio dalla Regione nella delibera di Giunta regionale n. 6320/1989, dove il calcolo ed il riparto dei costi è effettuato in base alle superfici, e non quello individuato dal Comune di Bovino, secondo cui il predetto riparto va effettuato in base ai volumi a realizzare.

Questo Collegio, tuttavia, non condivide detta ultima opzione applicativa fatta propria dal verificatore, in considerazione del fatto che la disciplina introdotta dall'Amministrazione comunale con la citata delibera consiliare del 30.9.2008 n. 37 e la relativa Relazione Finanziaria allegata al Piano Particolareggiato è successiva a quella regionale di cui alla DGR n. 6320/1989. Ne consegue che andava applicata quella del Comune.

5. - In conclusione, dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso.

6. - In considerazione della peculiarità e complessità della presente controversia sussistono giuste ragioni di equità per compensare le spese di lite.

7. - Questo Collegio ritiene congruo liquidare al verificatore incaricato il compenso nella misura forfetaria complessiva residua di € 500,00 (tenuto conto dell'anticipo di € 500,00 previsto dall'ordinanza collegiale n.

803/2021), oltre accessori come per legge, in ragione del valore della controversia e dell'attività svolta dallo stesso.

Il pagamento del compenso complessivamente spettante al verificatore (€ 1.000,00, oltre accessori come per legge) è posto in via definitiva a carico della società ricorrente.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Liquida al verificatore incaricato il compenso nella misura forfetaria complessiva residua di € 500,00, oltre accessori come per legge.

Pone il pagamento del compenso complessivamente spettante al verificatore (€ 1.000,00, oltre accessori come per legge) in via definitiva a carico della società ricorrente.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Cocomile

IL PRESIDENTE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

