

Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 4520 del 23 maggio 2025

Oneri di urbanizzazione – Aggiornamento dopo rilascio concessione edilizia – Richiesta di conguaglio – Ammissibilità

Publicato il 23/05/2025

N.04520/2025REG.PROV.COLL.

N.04438/2023 REG.RIC.



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 4438 del 2023, proposto dai signori (...), (...), rappresentati e difesi dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio (...);

contro

la Città di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n.14093/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Città di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2025 il consigliere Giuseppe Rotondo;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento:

- della nota prot. n. 114674 del 22 novembre 2013, con la quale (...) ha richiesto alle signore (...) e (...) il versamento di un conguaglio di euro 2.785,91 per oneri di urbanizzazione e di € 129,32 per costo di costruzione, in relazione al permesso di costruire rilasciato in data 8 giugno 2012 (permesso n. 260 – prot. 46837);

- della deliberazione dell'Assemblea (...) n. 31 del 19 luglio 2012, nella parte in cui ha determinato gli aggiornamenti degli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 16 del d.p.r. n. 380/2001 con effetto dal 1 gennaio 2012.

2. Questi gli aspetti essenziali della vicenda.

Con nota 8 giugno 2012, prot. 46858, (...), in occasione del rilascio del titolo edilizio per la realizzazione di un fabbricato residenziale unifamiliare, chiedeva alle signore (...) e (...) il versamento delle seguenti somme, sulla base della delibera consiliare che, *ratione temporis* vigente, aveva stabilito i relativi criteri-importi:

-per urbanizzazione primaria € 7.956,38

-per urbanizzazione secondaria € 7.266,22

-per costo di costruzione € 3.896,37

pre avvisandole che “*La corresponsione delle somme suddette non solleva ... dall'obbligo dell'eventuale conguaglio per la quota di contributo del costo di costruzione*”.

Accadeva che, a distanza di oltre un anno e mezzo dal pagamento dei suddetti contributi e dal rilascio del titolo edilizio, con nota prot. n. 114674 del 22

novembre 2013, (...) richiedeva alle ricorrenti-appellanti il versamento di un conguaglio di euro 2.785,91 per oneri di urbanizzazione e di € 129,32 per costi di costruzione, ciò in ragione del fatto che *“in data 19.07.2012 con Deliberazione n. 31, l'Assemblea (...) ha determinato l'aggiornamento del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 con esecutività dal 1° gennaio 2012”* e che, pertanto, *“gli oneri di urbanizzazione relativi al Permesso di Costruire di cui in oggetto devono essere adeguati alla nuova disciplina”*; nella stessa nota, l'Amministrazione richiedeva anche il conguaglio del costo di costruzione avendo l'ISTAT comunicato che la variazione del costo di costruzione, per il periodo maggio 2011-maggio 2012, è pari a + 2,6%, con decorrenza dal 1/06/2012, con l'espresso avvertimento che *“in caso di mancato pagamento si procederà alla riscossione coattiva del predetto importo”*.

3. Con ricorso n. 1056/2014, proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, le istanti impugnavano la nota di debito e la delibera presupposta deducendo i seguenti motivi.

I) Violazione del principio di irretroattività di cui all'art. 11 delle disp. prel. c.c. con riguardo all'illegittimo incremento degli oneri di urbanizzazione; violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di buona fede, correttezza e affidamento; violazione e falsa applicazione dell'art. 16 DPR 380/2001; Violazione dell'art. 21-*nonies* L. 241/1990; eccesso di potere per contraddittorietà tra gli atti del procedimento, ingiustizia manifesta:

- a) l'importo relativo al contributo per oneri di urbanizzazione è stato definitivamente determinato senza alcuna possibilità di futuro conguaglio;
- b) la deliberazione capitolina, nella parte in cui dispone che gli aggiornamenti dei parametri per il calcolo del contributo per oneri di urbanizzazione e costruzione debbano essere applicati retroattivamente, sono illegittime ponendosi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento in materia di efficacia nel tempo degli atti amministrativi (irretroattività degli effetti degli atti amministrativi), nonché con

l'art. 16 del d.p.r. n. 380/2001 e con l'art. 22 della l.r. Lazio n. 35/1977;

c) anche qualificando come conseguenza del potere di autotutela la richiesta di integrazione degli oneri, la pretesa risulterebbe illegittima in quanto esercitata in carenza dei presupposti richiesti dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990;

d) l'aggiornamento Istat per costo di costruzione esporrebbe ogni soggetto titolare di una concessione edilizia a corrispondere mensilmente un conguaglio all'amministrazione comunale non per evidenti "errori materiali o di fatto" avvenute sulla precedente quantificazione, ma per la variazione di indici in continuo aggiornamento che giustificerebbero un arbitrario ed unilaterale potere di rideterminazione di qualsiasi contributo;

e) la decisione di incrementare ex post, in modo peraltro particolarmente incisivo, i contributi afferenti gli oneri di urbanizzazione e di costruzione produce la lesione dell'affidamento legittimo ingenerato nei confronti delle ricorrenti.

3.1. Si costituiva, per resistere, (...).

3.2. Il T.a.r. per il Lazio, con sentenza n. 14093 del 31 ottobre 2022, respingeva il ricorso e compensava le spese.

Il giudice di primo grado osservava:

- che il permesso di costruire era stato rilasciato per un intervento edilizio un mese prima (8 giugno 2012) dell'approvazione della delibera di aggiornamento dei parametri di calcolo degli oneri di urbanizzazione (19 luglio 2012) da corrispondere all'Ente, ex art. 16 TUED;

- che il titolo, pertanto, era stato concesso la di là del quinquennio decorrente dall'adozione dell'ultima delibera di quantificazione degli oneri di urbanizzazione di (...), adottata nel 2007 (per la precisione, in data 1 febbraio 2007);

- che la norma di cui all'articolo 16, comma 6, del d.p.r. n. 380/2001 prevede un obbligo imperativo ed inderogabile, indirizzato agli enti locali, di aggiornare gli oneri di urbanizzazione ogni cinque anni al fine di adeguarli alle variazioni dei costi intervenuti nel relativo frangente temporale e pertanto prevede un incombente del

tutto vincolato siccome, per altro, fondato su parametri predeterminati;

- che non si pone alcuna questione di abusiva “retroattività” lesiva di situazioni già consolidate, bensì ci si trova in presenza di un fisiologico adeguamento di un elemento già, in verità, presente e certo al momento del rilascio del titolo, la cui sola quantificazione è soggetta a successiva rideterminazione ai sensi di legge, con l’unico limite della prescrizione estintiva;

- che, sotto il profilo paritetico-civilistico, alcuna lesione del principio di buona fede è rinvenibile nella condotta comunale, in quanto anche il conguaglio è un effetto naturale del dovuto pagamento dei costi legati all’ottenimento del titolo.

4. Hanno appellato le signore (...) e (...) che censurano la sentenza con un unico, articolato motivo di “violazione del principio di irretroattività di cui all’art. 11 delle disp. prel. c.c. con riguardo all’illegittimo incremento degli oneri di urbanizzazione; violazione dell’art. 97 Cost. e dei principi di buona fede, correttezza e affidamento; violazione dell’art. 16, d.p.r. n. 380/2001; violazione dell’art. 112 c.p.c.; ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti”.

4.1. Si è costituita, per resistere, (...).

4.2. In prossimità dell’udienza (14 febbraio 2025), le parti hanno depositato memorie.

5. All’udienza del 20 marzo 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. In via generale e preliminare, il Collegio osserva che:

- la controversia appartiene alla sfera di giurisdizione esclusiva amministrativa, poiché l’oggetto del giudizio è, anzitutto ed essenzialmente, costituito dall’accertamento del diritto dell’Amministrazione comunale, e del correlativo obbligo delle interessate, al versamento di un “conguaglio” sul contributo di costruzione in relazione all’aggiornamento sia della quota d’incidenza degli oneri di urbanizzazione sia del costo di costruzione, in ragione della delibera adottata dalla Assemblea capitolina;

- il giudizio va più correttamente qualificato come di accertamento negativo della

pretesa azionata da (...) di conguaglio sul contributo di costruzione.

7. Nel merito, il ricorso è infondato.

8. La condotta del Comune nell'istruire il procedimento edilizio relativo alla contestata pretesa è pienamente rispettosa sul piano procedurale della normativa di riferimento.

9. Il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale della Sezione, cristallizzato a seguito della nota sentenza dell'Adunanza plenaria n. 12 del 2018, che legittima in pieno l'operato del Comune e non ravvede motivi per cui discostarsi dallo stesso.

10. Il conguaglio degli oneri concessori (costo di costruzione e oneri di urbanizzazione) è doveroso per l'ente locale.

11. La doverosità riposa sugli argomenti spesi dalla sentenza n. 64 del 2020 della Corte Costituzionale che, chiamata a valutare la legittimità di una norma della Regione Veneto in *subiecta materia*, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2015, perché, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, "esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione".

12. Il Consiglio di Stato, con la menzionata sentenza n.12 del 2018 dell'Adunanza plenaria, ha fissato alcuni principi di diritto rilevanti in questa sede: "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, sicché ad essi non possono applicarsi né la disciplina

dell'autotutela dettata dall'art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimenti manifestazioni di imperio. La pubblica amministrazione, nel corso di tale rapporto, può pertanto sempre rideterminare, sia a favore che a sfavore del privato, l'importo di tale contributo, in principio erroneamente liquidato, richiedendone o rimborsandone a questi la differenza nell'ordinario termine di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.) decorrente dal rilascio del titolo edilizio, senza incorrere in alcuna decadenza, mentre per parte sua il privato non è tenuto ad impugnare gli atti determinativi del contributo nel termine di decadenza, potendo ricorrere al giudice amministrativo, munito di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a., nel medesimo termine di dieci anni, anche con un'azione di mero accertamento.”

13. La stessa sentenza ha sottolineato che la tutela della buona fede deriva dalla predeterminazione e dall'oggettività dei parametri da applicare al contributo di costruzione cosicché il privato può conoscere in anticipo l'entità degli oneri cui andrà incontro ivi compresa la possibile correzione che potrà accadere per l'aggiornamento dei parametri di legge non sempre tempestiva da parte dei Comuni.

14. La citata sentenza dell'Adunanza Plenaria ha ulteriormente sancito che: “quanto alle regole privatistiche concretamente applicabili al rapporto obbligatorio di cui si discute, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 241 del 1990, ritiene che la disciplina dell'errore riconoscibile, di cui all'art. 1431 c.c., non sia applicabile all'atto con il quale la pubblica amministrazione ridetermini l'importo del contributo ben potendosi ipotizzare che l'eventuale errore dell'Amministrazione sia riconoscibile dal privato che invece con l'ordinaria diligenza, richiesta dagli artt. 1175 e 1375 c.c., può e deve controllare l'esattezza delle operazioni di calcolo sin dal primo atto di loro determinazione”.

15. Da ultimo vi è un recente precedente della sezione (sentenza n. 4134 del 2020), che ribadisce l'orientamento appena illustrato.

16. Il Collegio osserva che, la norma di cui all'articolo 16, comma 6, del d.p.r. n. 380/2001 contempla un obbligo imperativo ed inderogabile, indirizzato agli enti locali, di aggiornare gli oneri di urbanizzazione ogni cinque anni al fine di adeguarli alle variazioni dei costi intervenuti nel relativo frangente temporale e, pertanto, prevede un incumbente del tutto vincolato siccome, per altro, fondato su parametri predeterminati.

17. Sul piano generale, deve poi rilevarsi che la deliberazione consiliare con cui l'ente aggiorna i parametri di calcolo degli oneri di urbanizzazione, come detto adeguandoli al mutamento delle condizioni economiche intervenute, non ha natura costitutiva, attiene ad un rapporto paritetico con il privato e costituisce un atto di natura meramente ricognitiva, il cui contenuto discende direttamente dalla legge.

18. L'aggiornamento dei valori ha natura accertativa e non novativa, esso attiene al mero adeguamento monetario, dunque ad una grandezza determinabile.

19. La norma in esame, laddove statuisce che "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", attiene a un effetto sostantivo già operante, che deriva dal disposto della disposizione imperativa inderogabile.

20. Più in particolare, la pretesa azionata dal Comune, per il carattere imperativo della norma (finalizzata alla corretta gestione del territorio comunale e, quindi alla tutela dell'interesse pubblico collettivo) impinge in diritti che non sono nella disponibilità dell'ente, nel senso che non potrebbe l'amministrazione rinunciare al credito o al suo conguaglio dovuto per legge né concordarne una misura diversa da quella corrispondente ai parametri deliberati.

21. Non si pone, pertanto, una questione di illegittima "retroattività", lesiva di situazioni già consolidate.

22. L'adeguamento ha riguardato elementi già presenti e certi al momento del

rilascio del titolo edilizio, la cui sola quantificazione è stata assoggettata a successiva rideterminazione ai sensi di legge, con l'unico limite della prescrizione estintiva.

23. Pertanto, neppure si pone, sotto il profilo paritetico-civilistico, alcuna lesione del principio di buona fede: il conguaglio è un effetto naturale del dovuto pagamento dei costi legati all'ottenimento del titolo.

24. Infine neanche può non essere decisiva l'assenza di clausola di riserva per gli oneri di urbanizzazione.

25. Deve, al riguardo, affermarsi il principio per cui i crediti degli Enti pubblici (ivi inclusi quelli che, pur se non strettamente tributari, sono comunque connessi all'espletamento delle funzioni istituzionali) sono indisponibili in quanto conseguono a un preciso dovere imposto *ex lege* ai Comuni,

26. In conclusione, per quanto sin qui esposto, l'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto.

27. Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa fra le parti le spese del giudizio

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO