

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 284 del 2012, proposto da:
xxxxxxxxxxxxx, rappresentata e difesa dall'avv. xxxxxxxxxxxx, con domicilio eletto in
Cagliari presso lo studio del medesimo legale, via xxxxxxx n. xxxxxx;

contro

il Comune di Villasimius, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso
dall'avv. xxxxxxxxxxxx, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del
medesimo legale, xxxxxxxxxxxxxx;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Villasimius n. 55 del 15.12.2009 avente ad oggetto "Rideterminazione degli oneri concessori da applicarsi agli interventi previsti dalla L.R. 23.10.2009 n. 4”;
- delle tabelle a essa allegate, in particolare nella parte in cui prevedono l'importo di € 500,00/mc per le abitazioni turistiche nella fascia dei m. 300 dal mare;
- di ogni altro atto inerente, presupposto e consequenziale, e in specie della nota prot. 1725 (prot. 8188 ord. 362/100), datata 6.2.12 con la quale il Responsabile del Settore Edilizia Pubblica e Privata del Comune di Villasimius ha comunicato all'odierna ricorrente l'accoglimento della istanza di concessione edilizia presentata il 18.6.2010, subordinandone però il rilascio al versamento della quota parte delle opere di urbanizzazione nella misura di euro 14.720,00 (oltre che di 849,73 quale quota calcolata sul costo di costruzione).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2014 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342



FATTO

La sig.ra xxxxxxxxx è proprietaria di un immobile nella via xxxxxxxxx n. xxxxxx, in località “Porto Sa Ruxi”, nel Comune di Villasimius.

In data 18 giugno 2010 richiedeva, ai sensi della legge regionale n. **4/2009**, la concessione edilizia per l’ampliamento del fabbricato e la realizzazione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria interna ed esterna.

L’ampliamento in progetto era pari a mc 29,44, nei limiti del massimo ammissibile ex art. 2, comma 5, legge regionale 23.10.2009 n. 4, in relazione alla volumetria attualmente insediata (10% di mc 294,97 e cioè mc 29,50).

La richiesta otteneva il parere favorevole della Commissione edilizia e della Commissione regionale per il paesaggio e la qualità architettonica, nonché l’autorizzazione paesaggistica.

Senonché, in conformità a quanto previsto dalla delibera del Consiglio comunale n. 55 del 15.12.2009, fra le condizioni per il rilascio del titolo edilizio veniva richiesto il pagamento di euro 14.720,00 quale quota per le opere di urbanizzazione, e di euro 849,73 quale quota per il costo di costruzione.

Ed invero, in base alle tabelle allegate alla delibera n. 55/09, gli oneri di urbanizzazione dovuti in relazione alle concessioni rilasciate ex legge regionale n. **4/2009** sono stati fissati, per le residenze site in zona F e nella fascia del 300 metri dal mare, in euro 41,96/mc per le prime case e in euro 500,00 mc per le abitazioni turistiche.

Con il ricorso in esame la sig.ra xxxxxxxxx ha contestato la legittimità di tale provvedimento, nella parte in cui procede alla quantificazione degli oneri concessori, deducendo quanto segue:

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342



Violazione e falsa applicazione del DPR n. 380/2001 – Errore di fatto e nei presupposti – Eccesso di potere per totale carenza di motivazione e contraddittorietà – Sviamento di potere: in quanto la determinazione dei contributi demandata ai comuni dev'essere comunque coerente con le esigenze correlate ai costi di urbanizzazione e non può essere demandata a criteri di calcolo del tutto avulsi dalla loro finalità;

Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. **4/2009** – Contraddittorietà, illogicità e disparità di trattamento: in quanto la determinazione degli oneri disposta dal Comune di Villasimius sarebbe del tutto sproporzionata rispetto alle pur consentite maggiorazioni previste dalla legge regionale sul piano casa, in assenza di ogni giustificazione in ordine ad un incremento dei costi di urbanizzazione che determinano una così grave penalizzazione delle abitazioni turistiche, oltre tutto in contrasto con la finalità di favorire una ripresa dell'attività edilizia;

Violazione dell'art. 17 del DPR n. 380/2001 – Difetto di motivazione: in quanto il contributo di costruzione è stato determinato senza indicare le ragioni per il quale lo stesso è stato richiesto in relazione ad un ampliamento di limitate dimensioni (10%) senza cambio di destinazione d'uso.

Concludeva quindi la ricorrente chiedendo, per quanto di ragione, l'annullamento del provvedimento impugnato, con ogni consequenziale pronuncia anche in ordine alle spese del giudizio.

Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Villasimius che, con difese scritte, dopo averne eccepito la tardività sotto diversi profili, ne ha chiesto nel merito il rigetto, vinte le spese.

In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi con i quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 29 ottobre 2014, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di tardività del ricorso sollevata dalla difesa comunale con riguardo all'impugnazione della delibera del consiglio comunale n. 55 del 15.12.2009.

Si sostiene infatti che l'anzidetto atto deliberativo è stato ritualmente pubblicato nell'albo pretorio comunale dal 28.12.2009 al 13.11.2009, e che il termine per la sua impugnazione decorreva dall'ultimo giorno di pubblicazione, con scadenza il 13.01.2010.

Il ricorso in esame, invece, è stato notificato solo il 17 aprile 2012, ben oltre il termine decadenziale di legge, sicché sarebbe irricevibile per tardività.

L'argomento non è fondato.

Le regole processuali sottese all'impugnazione in sede amministrativa impongono, ai fini dell'ammissibilità di un ricorso in sede giurisdizionale, la sussistenza di un interesse concreto e attuale discendente dalla lesione arrecata dall'atto impugnato alla sfera giuridica del ricorrente.

Conseguentemente le norme regolamentari devono essere immediatamente ed autonomamente impuginate, in osservanza del termine decadenziale, solo laddove esse siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre, nel caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicino effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, la norma

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342

Piano Casa

Sardegna



regolamentare non deve essere oggetto di autonoma impugnazione - la quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta - ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solo quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari, potendo, quindi, le norme regolamentari formare oggetto di censura in occasione dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione.

In coerente applicazione dell'indicato principio deve osservarsi che la lesione degli interessi, di cui è portatrice la ricorrente, discende non già direttamente dal gravato Regolamento Comunale, avente carattere generale ed astratto, ma bensì dagli atti che dello stesso hanno fatto applicazione, che soli sono idonei a conferire alla lesione i caratteri dell'attualità e della concretezza, con la conseguenza che l'azione rivolta avverso tale Regolamento deve essere ritenuta tempestiva.

Sempre ad avviso della difesa comunale il ricorso in esame sarebbe altresì tardivo perché proposto dopo il decorso di 60 giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del provvedimento lesivo, che sarebbe stato portato a conoscenza della ricorrente lo stesso giorno della sua adozione (6 febbraio 2012).

L'argomento è privo di adeguato supporto probatorio.

La copia del provvedimento impugnato depositato dal comune resistente è priva di qualsiasi indicazione in ordine alla data della sua comunicazione alla ricorrente.

Considerato che per giurisprudenza pacifica l'onere di dimostrare il momento in cui l'atto impugnato ha assunto attitudine pregiudizievole incombe su chi eccepisce la tardività del ricorso giurisdizionale, in mancanza della benché minima prova in ordine all'eccepita tardività il Collegio non può che ritenere attendibile l'affermazione della ricorrente secondo la quale la nota comunale pur datata 6

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342

Piano Casa

Sardegna



febbraio 2012 è stata portata a sua conoscenza per posta ordinaria ricevuta il 13.2.2102, data rispetto alla quale l'atto introduttivo del giudizio, affidato per la notifica il 13.4.2012, risulta tempestivamente proposto.

Può quindi passarsi all'esame del merito del ricorso, che è fondato.

Il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione (art. 16 DPR 6 giugno 2001 n. 380).

Ai sensi del 4° comma della medesima disposizione:

"L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;

b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;

c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;

d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali;

d-bis) alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché quelli di nuova costruzione" (lettera aggiunta dall' art. 17, comma 1, lett. g), n. 3), D.L. 12 settembre 2014, n. 133).

Il 6° comma precisa 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"*.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342



Alla luce del quadro normativo di cui sopra deve dunque rilevarsi che il contributo per oneri di urbanizzazione costituisce un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del costruttore o a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in ragione dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae o ai fini del recupero delle spese sostenute dalla collettività comunale riguardo alla trasformazione del territorio assentita.

Il suo presupposto va quindi ravvisato nella domanda di una maggiore dotazione di servizi nell'area di riferimento indotta dall'edificazione o dall'ampliamento dell'immobile poiché, come detto, l'entità degli oneri di urbanizzazione è nella sostanza correlata alla variazione del carico urbanistico determinata dall'intervento proposto.

Ciò che determina l'esigenza, imprescindibile secondo le anzidette disposizioni, di una costante e diretta correlazione tra la quantificazione degli oneri per le urbanizzazioni e i costi delle opere stesse.

Orbene, venendo al caso di specie, l'intervento proposto dalla sig.ra xxxxxxxx, per quanto si ricava dagli atti del giudizio, è riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 2, comma 5, della legge regionale n. **4/2009**, ai sensi del quale *“Per gli edifici ad uso residenziale e per i servizi connessi alla residenza situati in zona F turistica nei 300 metri dalla linea di battigia, ridotta a 150 metri nelle isole minori, sono ammissibili esclusivamente e limitatamente agli edifici di cui al comma 2, lettera a), gli incrementi sino al 10 per cento del volume esistente, senza sopraelevazione, a condizione che siano finalizzati al miglioramento della qualità architettonica dell'intero organismo edilizio e dei valori paesaggistici del contesto in cui è inserito; la proposta di intervento deve ottenere la positiva valutazione della Commissione regionale per la qualità architettonica e paesaggistica di cui all'articolo 7”*.

Orbene, l'art. 9, comma 1, secondo alinea, legge reg. cit., precisa che *“Per gli ampliamenti di cui all'articolo 2, comma 5 e all'articolo 4, comma 1, gli oneri di concessione sono aumentati del 200 per cento”*.

Il 4° comma del medesimo art. 9 stabilisce inoltre che *“Entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, possono prevedere una riduzione ovvero una maggiorazione degli oneri di concessione previsti nel presente articolo. In difetto della deliberazione trovano integrale applicazione le disposizioni contenute nei commi 1, 2 e 3”*.

La delibera n. 55 del 15.12.2009, oggetto di contestazione, costituisce applicazione proprio del potere derogatorio concesso ai comuni dal precitato 4° comma dell'art. 9.

Con essa, infatti, il Comune di Villasimius, relativamente agli oneri concessori da applicarsi agli interventi previsti dalla legge regionale 23.10.2009 n. 4, ha fissato gli oneri concessori nelle zone F quantificandoli in euro 41,96/mc per le residenze e in euro 500/mc forfettari per le abitazioni turistiche situate nella fascia dei 300 metri dal mare (cfr. all. 1, tabella B, delle produzioni comunali).

A avviso del Collegio, tuttavia, un tale abnorme incremento, rispetto alla tariffa base (che già prevede un incremento del 200% rispetto alla misura ordinaria), nella quantificazione degli oneri concessori nell'ambito di una medesima destinazione di zona, determina una sproporzione del tutto ingiustificata e priva di ogni collegamento causale con i ricordati parametri di quantificazione del contributo pubblico per cui è causa.

Si è già ricordato, infatti, che la quantificazione degli oneri di urbanizzazione non è finalizzata, come sembra emergere anche dalle difese comunali, a ristorare il Comune delle spese generali di gestione del territorio, compresa l'onerosa

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342

Piano Casa

Sardegna



sicuramente complessa attività di manutenzione delle spiagge, dovendo essa restare comunque correlata al costo di costruzione degli interventi di cui ai precitati commi 7 e 8 dell'art. 16 del DPR n. 380/2001.

Non si pone pertanto, come sostiene ancora la difesa comunale, un problema di onere motivazionale insussistente per l'atto di natura regolamentare quanto, piuttosto, un problema di sviamento e contrasto della delibera in questione nella parte in cui stabilisce forfettariamente per le residenze turistiche oneri di urbanizzazione spropositati rispetto a quelli previsti, nelle stesse zone urbanistiche, per le residenze abitative.

E neppure può ritenersi che tale delibera costituisca espressione della discrezionalità insindacabile dell'amministrazione nella quantificazione degli oneri riconosciuta dal precitato art. 9, comma 4, della legge regionale n. **4/2009**, trattandosi di una quantificazione degli oneri concessori talmente elevata e penalizzante nei confronti delle residenze turistiche da trasmodare nella palese irragionevolezza e illogicità della scelta amministrativa posta in essere.

Non solo.

La delibera in questione, nella parte in cui stabilisce oneri concessori così elevati appare palesemente in contrasto con la finalità dichiaratamente perseguita dal legislatore regionale di promuovere il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio favorendo interventi diretti alla riqualificazione ed al miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure (art. 1 legge regionale n. **4/2009**).

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342



Tale prescrizione, quindi, nella parte in cui impone oneri concessori che, nei piccoli lavori di ampliamento come quello di specie, si rivelano di importo addirittura superiore al costo dei lavori medesimi, lungi dal favorire la realizzazione di tali interventi, come detto incentivati dal legislatore regionale, ne deprime enormemente la diffusione, vanificando il perseguito intento di rilanciare il settore edilizio.

E neppure assumono rilievo in giudizio le istanze emerse nel dibattito consiliare sfociato nella delibera impugnata da cui si ricava un sostanziale disaccordo degli amministratori locali con la scelta di politica legislativa operata dal legislatore regionale, giacché le stesse istanze, semmai, dovevano trovare ingresso nell'iter di formazione del provvedimento legislativo per cui è causa, non potendo divenire strumento per giustificare decisioni sostanzialmente contrarie all'attuazione a allo spirito della legge.

Di qui l'accoglimento dei primi due motivi di impugnazione.

Con l'ultimo motivo la sig.ra xxxxxxxxxxxx contesta il provvedimento impugnato anche in relazione alla disposta quantificazione del costo di costruzione che, a suo avviso, non sarebbe dovuto in relazione ad un ampliamento di limitate dimensioni (10%) senza cambio di destinazione d'uso.

Nell'assunto della ricorrente, infatti, la determinazione comunale sarebbe in contrasto con l'art. 17, comma 3, lett. b) del DPR 6.6.2001 n. 380 che stabilisce testualmente che il contributo di costruzione non è dovuto *“per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari;”*.

L'argomento è privo di pregio.

L'art. 17 citato non trova applicazione nel caso di specie, trattandosi di intervento soggetto alla disciplina speciale introdotta dalla legge regionale n. **4/2009** che in

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342

Piano Casa

Sardegna



forza delle sopra ricordate disposizioni (4° comma dell'art. 9) consente che "...i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, possono prevedere una riduzione ovvero una maggiorazione degli oneri di concessione previsti nel presente articolo".

Deve invero ritenersi che i comuni possano procedere a dettare, in punto di oneri concessori, una disciplina speciale - come tale prevalente - rispetto a quella generale di cui al dpr n. 380/2001, con possibilità di estendere - per tutti gli interventi edilizi realizzati in forza dell'applicazione della nuova normativa regionale - l'obbligo di pagamento degli oneri anche al costo di costruzione relativo a fabbricati che ne sarebbero rimasti esonerati in virtù della disciplina generale.

In conclusione, quindi, il ricorso merita accoglimento per il primo e il secondo motivo di impugnazione nei sensi sopra precisati, mentre va respinto per il residuo. In ragione della reciproca soccombenza sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi precisati in motivazione, respingendolo per il residuo.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Palestro 31, Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

349 2709342



Francesco Scano, Presidente
Tito Aru, Consigliere, Estensore
Antonio Plaisant, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/11/2014

IL SEGRETARIO

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

PianoCasa-Sardegna.it
Ing. Enrico Craboledda
Via Palestro 31, Selargius CA
info@pianocasa-sardegna.it
349 2709342

