

I principi enunciati dall'Adunanza Plenaria in tema rideterminazione del contributo di costruzione

Data di pubblicazione: 10/09/2018

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con pronuncia n. 12 del 30 agosto 2018, si è pronunciata in merito ad alcune questioni, relative alla rideterminazione del contributo di costruzione, ad essa rimesse dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza n. 175 del 17 marzo 2018¹.

In sintesi, l'Alto consesso ha affermato che:

“a) 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;

b) 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

¹Le questioni rimesse all'Adunanza Plenaria sono le seguenti:

a) se la rideterminazione degli oneri concessori in occasione del rilascio del titolo edilizio ai sensi dell'art. 16, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 sia estrinsecazione di potere autoritativo da parte dell'amministrazione comunale, nell'ambito dell'autotutela pubblicistica soggetta ai presupposti e requisiti dell'art. 21 novies, l. 7 agosto 1990, n. 241, ovvero sia espressione di una sua legittima facoltà, nell'ambito del rapporto paritetico di natura creditizia, conseguente al rilascio del titolo edilizio a carattere oneroso, sottoposto nelle sue forme di esercizio al termine prescrizionale ordinario;

b) ove dovesse prevalere la prima opzione interpretativa, se la rideterminazione dei suddetti oneri sia da ascrivere all'ambito dei rapporti di diritto pubblico quali che siano le ragioni che l'abbiano ispirata, ovvero solo nei casi in cui la stessa dipenda dalla applicazione di parametri o coefficienti determinativi diversi (originari o sopravvenuti) da quelli in precedenza applicati, con esclusione quindi dei casi di errore materiale di calcolo delle somme dovute sulla base dei medesimi parametri normativi;

c) in alternativa ed a prescindere dall'inquadramento giuridico della fattispecie secondo le richiamate categorie, e quale che sia la natura giuridica da riconnettere al provvedimento rideterminativo degli oneri concessori, se vi sia spazio, ed in quali limiti, perché possa trovare applicazione nella fattispecie in esame il principio del legittimo affidamento del privato, da ricostruire vuoi sulla base della disciplina pubblicistica dell'autotutela, vuoi su quella privatistica della lealtà e della buona fede nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, ovvero sulla base dei principi desumibili dai limiti posti dall'ordinamento civile per l'annullamento del contratto per errore o per altra causa

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;

c) l'amministrazione comunale, nel richiedere i detti importi con atti non aventi natura autoritativa, agisce quindi secondo le norme di diritto privato, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 241 del 1990, ma si deve escludere l'applicabilità dell'art. 1431 c.c. a questa fattispecie, in quanto l'errore nella liquidazione del contributo, compiuto dalla pubblica amministrazione, non attiene ad elementi estranei o ignoti alla sfera del debitore ed è quindi per lui in linea di principio riconoscibile, in quanto o riguarda l'applicazione delle tabelle parametriche, che al privato sono o devono essere ben note, o è determinato da un mero errore di calcolo, ben percepibile dal privato, errore che dà luogo alla semplice rettifica;

d) la tutela dell'affidamento e il principio della buona fede, che in via generale devono essere osservati anche dalla pubblica amministrazione dell'attuazione del rapporto obbligatorio, possono trovare applicazione ad una fattispecie come quella in esame nella quale, ordinariamente, la predeterminazione e l'oggettività dei parametri da applicare al contributo di costruzione, di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, rendono vincolato il conteggio da parte della pubblica amministrazione, consentendone a priori la conoscibilità e la verificabilità da parte dell'interessato con l'ordinaria diligenza, solo nella eccezionale ipotesi in cui tali conoscibilità e verificabilità non siano possibili con l'ordinaria diligenza richiesta al debitore, secondo buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.), nell'ottica di una leale collaborazione volta all'attuazione del rapporto obbligatorio e al soddisfacimento dell'interesse creditorio vantato dal Comune”.

La pronuncia in rassegna ha altresì escluso che, in caso di rideterminazione del quantum del contributo di costruzione, sia applicabile la disciplina dell'errore riconoscibile, di cui all'articolo 1431 del Codice civile². Invero, l'applicazione delle tabelle parametriche da parte dell'amministrazione comunale, per quanto complessa, costituisce comunque una operazione contabile che il privato può verificare nella sua esattezza, per evitare che gli venga richiesto meno o più del dovuto.

“La complessità delle operazioni di calcolo o l'eventuale incertezza nell'applicazione di alcune tabelle o coefficienti determinativi, dovuti a ragioni di ordine tecnico, non sono eventi estranei o

² Art. 1431 Errore riconoscibile. “L'errore si considera riconoscibile quando, in relazione al contenuto, alle circostanze del contratto ovvero alla qualità dei contraenti, una persona di normale diligenza avrebbe potuto rilevarlo”

ignoti alla sfera del debitore, che invece con l'ordinaria diligenza, richiesta dagli artt. 1175³ e 1375⁴ c.c., può e deve controllarne l'esattezza sin dal primo atto di loro determinazione."

Le presente nota non può essere utilizzata o citata ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione inoltre dell'articolo è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus

³ Art.1175 Comportamento secondo correttezza "Il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza"

⁴ Art. 1375.Esecuzione di buona fede "Il contratto deve essere eseguito secondo buona fede"