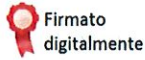


Pubblicato il 23/11/2020

N. 02233/2020 REG.PROV.COLL.
N. 03132/2012 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 Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3132 del 2012, proposto da Plalam S.p.A. e Robbiati S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Maria Alessandra Bazzani e Antonella Farite, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio dell'avv. Alessandra Bazzani in Milano, via Visconti di Modrone 12;

contro

Comune di Bernareggio, in persona del Sindaco in carica *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso il suo studio in Milano, via Cesare Battisti, 21;

per l'accertamento negativo,

previa concessione di misure cautelari,

del diritto del Comune di Bernareggio al pagamento della maggiorazione percentuale del contributo di costruzione *ex art. 43, comma 2-bis*, della L.R.



Lombardia n. 12/2005;

e “per quanto occorrer possa” per l'annullamento:

- del provvedimento prot. n. 585 del Comune di Bernareggio del 16.1.2012, avente ad oggetto “*Permesso di costruire n. 7/2009 del 23.6.2009 – Applicazione della maggiorazione del Contributo di costruzione per interventi ricadenti in “aree agricole” di cui al comma 2-bis dell’art. 43 della l.r. n. 12/2005*”;

- del provvedimento prot. n. 4055 del Comune di Bernareggio del 10.4.2012, avente ad oggetto “*Vs comunicazione del 13.3.2012, Prot. 2967 – Applicazione della maggiorazione del Contributo di costruzione per interventi ricadenti in “aree agricole” di cui al comma 2-bis dell’art. 43 della l.r. n. 12/2005*”;

- del provvedimento prot. n. 12448 del Comune di Bernareggio del 2.11.2012, avente ad oggetto “*Permesso di costruire n. 7/2009 del 23.6.2009 – Applicazione della maggiorazione del Contributo di costruzione per interventi ricadenti in “aree agricole” di cui al comma 2-bis dell’art. 43 della l.r. n. 12/2005*”;

- del provvedimento prot. n. 13320 del Comune di Bernareggio del 27.11.2012, avente ad oggetto “*Avvio del procedimento per la riscossione coattiva della maggiorazione del Contributo di costruzione per interventi ricadenti in “aree agricole” di cui al comma 2-bis dell’art. 43 della l.r. n. 12/2005*”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Oscar Marongiu nell'udienza smaltimento del giorno 14 luglio 2020, svoltasi con modalità da remoto, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l’odierno ricorso le società Plalam S.p.A. e Robbiati S.r.l. chiedono, oltre all’annullamento degli atti indicati in epigrafe, l’accertamento negativo del diritto in

capo al Comune di Bernareggio di incamerare la maggiorazione percentuale del contributo di costruzione (pari a € 32.362,01) ex art. 43, comma 2-*bis* della l.r. Lombardia n. 12/2005 (introdotto dalla l.r. n. 4/2008), richiesta dal Comune, nel corso del 2012, a conguaglio di quanto già in origine versato dalle interessate in sede di rilascio del permesso di costruire n. 7/2009, in esecuzione delle convenzioni urbanistiche stipulate in data 8.4.1998 e relative all'attuazione di un PIP approvato nel 1980. In sostanza, le ricorrenti lamentano che il Comune avrebbe erroneamente applicato – relativamente al permesso di costruire n. 7/2009 – l'art. 43, comma 2-*bis*, della l.r. n. 12/2005 e la D.G.R. n. 8757/2008, nella parte in cui è prevista una maggiorazione degli oneri edilizi per interventi che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) violazione dell'art. 27 della l. n. 865/1971; violazione del principio di legalità; violazione dell'art. 43 della l.r. n. 12/2005; eccesso di potere per travisamento ed errore sul presupposto, illogicità e sviamento: a dire della ricorrente il dato normativo (art. 27 della l. n. 865/1971) non prevederebbe il necessario pagamento, da parte del privato assegnatario dell'area, di un corrispettivo in denaro, ma la sottoposizione ad oneri, funzionali alla realizzazione degli obiettivi posti dal P.I.P.; inoltre, l'unica fonte delle obbligazioni contributive, nella fattispecie, sarebbe rinvenibile nelle convenzioni stipulate in data 8.4.1998, che confermerebbero che i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria gravanti sugli assegnatari erano stati - in tutto o in parte – già sostenuti dal Comune per conto degli stessi assegnatari delle aree; la pretesa della maggiorazione da parte del Comune, quindi, non troverebbe fondamento alcuno e sarebbe perciò illegittima in quanto *sine titulo*;
- 2) violazione dell'art. 27 della l. n. 865/1971 sotto ulteriore profilo; eccesso di potere per travisamento ed errore sul presupposto, illogicità e sviamento: mancherebbero i presupposti di operatività dell'art. 43 della l.r. n. 12/2005, in quanto tale norma individua quale oggetto della maggiorazione percentuale del

contributo di costruzione “*gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto*”, mentre nella vicenda di cui è causa tale sottrazione non si sarebbe verificata per effetto del permesso di costruire n. 7/2009, ma sarebbe riconducibile all’approvazione del PIP e ai relativi atti espropriativi, risalendo quindi ad epoca anteriore all’entrata in vigore della legge; né l’art. 43, comma 2-*bis*, della l.r. n. 12/2005, né la D.G.R. n. 8/8757 del 22.12.2008 sarebbero applicabili nella fattispecie in base al principio *tempus regit actum*; l’inclusione dell’area in questione tra quelle agricole nella cartografia DUSAF – presa in considerazione dalla D.G.R. n. 8/8757 – non sarebbe sufficiente a giustificare l’applicabilità della stessa D.G.R., in quanto il presupposto di operatività delle norme *de quibus* – consistente nella sottrazione di superfici agricole – non si sarebbe verificato con il rilascio del permesso di costruire, ma con l’approvazione del PIP;

3) violazione dell’art. 43 della l.r. n. 12/2005; violazione dei principi di buona fede e correttezza: il Comune avrebbe illegittimamente applicato l’importo massimo (pari al 5 %) del contributo di costruzione previsto dall’art 43, comma 2-*bis*, della l.r. n. 12/2005, omettendo di effettuare la determinazione di tale maggiorazione “*entro un minimo dell’1,5 ed un massimo del 5 per cento*”, come previsto dalla norma in parola, con violazione dei canoni di buona fede e correttezza;

4) in subordine: violazione dell’art. 43 della l.r. n. 12/2005 sotto ulteriore profilo; violazione degli artt. 1 e 2 della l. n. 241/1990; violazione dei principi di buona fede e correttezza: il soggetto passivo dell’obbligazione contributiva ex art. 43 della l.r. n. 12/2005 sarebbe in realtà il Comune, avendo esso posto in essere, con il suo comportamento inerte, i presupposti per l’applicazione del contributo di cui esige il pagamento; il Comune avrebbe attuato la “sottrazione” di superfici agricole (che peraltro avrebbe dovuto essere segnalata alla Regione per l’adeguamento della cartografia DUSAF) dapprima con la dichiarazione di pubblica utilità attraverso il PIP e poi con la conseguente ablazione della proprietà dei sedimi interessati;

5) illegittimità propria e derivata: i vizi dedotti con i precedenti motivi si estenderebbero anche al provvedimento da ultimo adottato dal Comune in data 27.11.2012 (*“Avvio del procedimento per la riscossione coattiva della maggiorazione del Contributo di Costruzione per interventi ricadenti in “aree agricole” di cui al comma 2-bis dell’art 43 della l.r. 12/2005 e ss.mm.ii.”*) per portare ad esecuzione gli altri provvedimenti impugnati.

Si è costituito il Comune di Bernareggio, il quale ha eccepito l’inammissibilità del ricorso (per la mancata impugnazione della D.G.R. n. 8757/2008, attuativa dell’art. 43, comma 2-bis, della l.r. Lombardia n. 12/2005, e degli atti regionali di classificazione DUSAF dei suoli agricoli, nonché per la mancata notifica del ricorso alla Regione Lombardia), chiedendo comunque la reiezione dello stesso nel merito.

Alla camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2013 la Sezione ha respinto l’istanza cautelare.

In vista dell’udienza di discussione le parti hanno ribadito le proprie difese con memorie e repliche.

All’udienza del giorno 14 luglio 2020 (ruolo smaltimento) la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Si può prescindere dall’esame delle eccezioni processuali, in quanto il ricorso è infondato nel merito; di seguito le motivazioni della sentenza, rese nella forma redazionale semplificata di cui all’art. 74 c.p.a.

2.1. Ai sensi dell’art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 il rilascio del permesso di costruire si configura come fatto costitutivo dell’obbligo giuridico dell’interessato di corrispondere il relativo contributo per oneri di urbanizzazione, ossia per gli oneri affrontati dall’ente locale per le opere indispensabili affinché l’area acquisti attitudine al recepimento dell’insediamento del tipo assentito e per le quali l’area acquista un beneficio economicamente rilevante, da calcolarsi secondo i parametri vigenti a tale momento; il contributo per oneri di urbanizzazione è quindi dovuto per il solo rilascio della concessione, senza che neanche rilevi, ad esclusione

dell'obbligo, la già intervenuta realizzazione di opere di urbanizzazione (cfr. C.d.S., Sez. IV, n. 4320/2012; T.A.R. Friuli Venezia Giulia – Trieste, Sez. I, n. 104/2012). La determinazione del contributo di costruzione deve avvenire esclusivamente sulla base delle norme di legge che dettano i criteri di calcolo, norme che vanno rigorosamente rispettate anche in osservanza del principio di cui all'art. 23 Cost., secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. La determinazione degli oneri, dunque, è il risultato di un calcolo materiale operato sulla base di parametri rigorosamente stabiliti dalla legge e dalle disposizioni applicative degli enti territoriali competenti, che deve essere quantificato alla luce delle tariffe in vigore al momento del rilascio del titolo abilitativo (cfr. T.A.R. Sicilia – Catania, Sez. I, n. 279/2012).

L'art. 43, comma 2-*bis*, della l.r. n. 12/2005, introdotto dalla l.r. n. 4/2008, stabilisce che *“gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto sono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, determinata dai comuni entro un minimo dell'1,5 ed un massimo del 5 per cento, da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità”*.

Tale disposizione, in coerenza con le coordinate interpretative sopra richiamate, va letta in combinato disposto con la disciplina delle procedure di rilascio dei titoli edilizi e del calcolo del contributo di costruzione, e in particolar modo con l'art. 38 della l.r. n. 12/2005, secondo cui il relativo calcolo deve essere determinato all'atto dell'istanza di permesso di costruire; ne consegue che è in tale momento che devono determinarsi – secondo legge – tutti i contributi dovuti, ovvero al momento in cui avviene la trasformazione concreta delle aree. A tale ultimo riguardo, deve escludersi, peraltro, che tale trasformazione si sia verificata a seguito dell'approvazione del PIP e della stipula della connessa convenzione, per le ragioni di cui si dirà oltre.

Nel quadro così delineato, la norma regionale di cui all'art. 43, comma 2-*bis*, della

l.r. n. 12/2005, con cui è stata integrata la disciplina afferente al contributo di costruzione con la previsione di una sua maggiorazione in termini di compensazione ecologica ed ambientale, risulta correttamente applicata nella fattispecie (senza che possa rilevare, in senso contrario, la circostanza che le società danti causa delle ricorrenti avevano stipulato convenzioni attuative del PIP nel 1998), trattandosi di norma vigente alla data di presentazione dell'istanza del permesso di costruire (27.4.2009) e conseguente rilascio del permesso di costruire n. 7/2009. Più in particolare, era vigente a quella data non solo il novellato testo dell'art. 43 della l.r. n. 12/2005, ma anche la delibera regionale applicativa dello stesso (D.G.R. n. 8757/2008, pubblicata sul BURL del 12.1.2009 ed efficace nel Comune di Bernareggio dal 12.4.2009): nel rispetto di tali previsioni la maggiorazione - che si risolve nella sostanza in una imposizione tributaria aggiuntiva introdotta da norma legislativa regionale, quindi nel rispetto del precetto di cui all'art. 23 Cost. (cfr. T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, n. 946/2017) - è stata quindi applicata alla pratica edilizia di cui è causa, in quanto volta a consentire la definitiva e irreversibile trasformazione delle superfici agricole nello stato di fatto individuate, in modo vincolante per la pianificazione locale, dalla apposita cartografia regionale (DUSAF) ai sensi dell'art. 1.2 della D.G.R. n. 8757/2008.

2.2. Come correttamente dedotto dalla difesa comunale, la *ratio legis* sottesa all'art. 43, comma 2-bis, della l.r. n. 12/2005 è quella di contribuire al riequilibrio ecologico e ambientale del suolo rispetto ad una concreta (e non teorica) trasformazione convenzionata. L'atto pianificatorio (ad esempio il PGT) e programmatico (come il PIP in questione) impongono una precisa destinazione urbanistica produttiva ad un'area nell'esercizio del potere di gestione del territorio, ma l'edificazione della stessa area può avvenire solo previo rilascio del successivo titolo edilizio in esecuzione di tali atti, poiché questi ultimi, di fatto, non comportano alcuna sostanziale trasformazione fisica delle aree agricole libere.

2.3. Quanto alla contestata classificazione delle aree tra quelle agricole, in ossequio

alle risultanze della cartografia DUSAF regionale, è sufficiente rilevare che le ricorrenti non hanno fornito alcun elemento concreto da cui poter desumere che tale qualificazione non corrispondesse alla realtà e che l'area in questione non fosse libera da edificazioni alla data del rilascio del titolo.

2.4. Con riguardo alla misura della maggiorazione, applicata dal Comune nella misura massima prevista del 5 %, osserva il Collegio che la D.G.R. n. 8757/2008 prevede la semplice facoltà, e non l'obbligo, per i comuni di ridurre la percentuale di maggiorazione entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della delibera stessa (quindi entro il 12.4.2009), aggiungendo (al punto 1.2 n. 2) che *“decorso il termine di tre mesi, sopra indicato, senza che l'amministrazione comunale si sia espressa mediante deliberazione consiliare, troverà comunque applicazione la maggiorazione prevista ex lege, da intendersi fissata nell'importo massimo individuato dal legislatore regionale, cioè il 5 %”*. Il Comune, quindi, in mancanza di una determinazione diversa, ha correttamente applicato nella fattispecie la maggiorazione percentuale massima.

2.5. Quanto infine alla tesi attorea secondo cui soggetto passivo del contributo dovrebbe essere addirittura il Comune, avendo esso creato il presupposto per la successiva trasformazione delle aree mediante l'approvazione del PIP e l'avvio della conseguente procedura espropriativa, è sufficiente rilevare, in linea del resto con quanto già osservato sopra, che: i) il presupposto per esigere il nuovo tributo non deriva dagli atti pianificatori - i quali assegnano alle aree solo potenziali destinazioni ammissibili, conformando giuridicamente la proprietà senza tuttavia comportarne l'effettiva trasformazione fisica, che di fatto potrebbe anche non avvenire mai - ma, più semplicemente, dall'attività edilizia trasformativa di suoli agricoli intonsi; ii) la legge, come visto, prevede che il pagamento debba essere addossato a colui che chiede il titolo edilizio e non a chi lo rilascia.

Le censure, pertanto, vanno tutte respinte.

3. In definitiva, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Le spese del giudizio, nondimeno, possono essere integralmente compensate tra le parti, tenuto conto della peculiarità delle questioni e del complesso della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2020, svoltasi in modalità da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Alberto Di Mario, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere

Oscar Marongiu, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Oscar Marongiu

IL PRESIDENTE
Alberto Di Mario

IL SEGRETARIO

