



**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 l' Abruzzo**

**sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 25 del 2014, proposto da: Sirio s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Fabrizio Rulli, con domicilio eletto presso Fabrizio Rulli in Pescara, via De Amicis, 53;

***contro***

Comune di Montesilvano, rappresentato e difeso dall'avv. Marina De Martiis, con domicilio eletto presso Marina De Martiis in Pescara, via Catania, 14;

***per ottenere***

- l'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale di Montesilvano 25 ottobre 2013, n. 127, avente ad oggetto la “ristrutturazione ed ampliamento di un fabbricato esistente in c.so Umberto I, in applicazione della L.R. 49/12 e della deliberazione consiliare n. 3 del 29 gennaio 2013”; nonchè degli atti presupposti e connessi, tra cui la nota del Dirigente del Settore Urbanistica 15 novembre 2013, n. 64434, ed il permesso di costruire n. A13-123 rilasciato il 26 novembre 2013;
- la rideterminazione del corrispettivo dovuto per la mancata cessione delle aree di standard;

- l'accertamento del diritto della ricorrente alla restituzione delle somme non dovute indebitamente versate a titolo di monetizzazione e la conseguente condanna dell'Amministrazione alla restituzione, in favore della ricorrente, delle somme indebitamente versate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2014 il dott. Michele Eliantonio e uditi l'avv. Fabrizio Rulli per la parte ricorrente e l'avv. Marina De Martiis per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La società Sirio ha chiesto al Comune di Montesilvano il rilascio del permesso di costruire per eseguire lavori di ampliamento e di cambio di destinazione d'uso di un fabbricato esistente, usufruendo dei benefici di cui alla L.R. Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante "norme per l'attuazione dell'art. 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106"; ha chiesto, al riguardo, per realizzare la volumetria supplementare prevista da tale normativa, la monetizzazione degli standard.

Tale istanza è stata esaminata dal Consiglio Comunale di Montesilvano che con la deliberazione 25 ottobre 2013, n. 127, che per un verso ha modificato le tariffe per la monetizzazione degli standard - nel senso che è stato aggiunto al costo per l'acquisizione delle aree (fissato in € 109/mq), anche il costo dell'infrastruttura da realizzare (€ 96,90/mq) ed il costo della progettazione (€ 7,90/mq) - e, per altro

verso, ha acconsentito alla monetizzazione richiesta, determinando in € 236.803,35 la somma complessiva da corrispondere.

E' stato, quindi, rilasciato il 26 novembre 2013 il permesso di costruire richiesto, previo pagamento della prima rata di detta somma.

La società Sirio con il ricorso in esame ha impugnato tale deliberazione, unitamente a tutti gli atti presupposti e connessi, tra cui il permesso di costruire, deducendo le seguenti censure:

1) che era stata violata L.R. Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, in quanto tale normativa concede ai soggetti l'alternativa tra la cessione delle aree e l'equivalente valore monetario;

2) che, nel porre a carico del richiedente anche il costo dell'infrastruttura da realizzare e della progettazione, era stato nella sostanza introdotto, in violazione dell'art. 23 della Costituzione, un ulteriore contributo di urbanizzazione non previsto da alcuna norma di legge;

3) che, infine, nella determinazione della somma da corrispondere, non erano stati neanche correttamente applicati tali criteri così come determinati, in quanto non avrebbe dovuto essere applicato il correttivo 1,4, ma il correttivo 1.

Conclusivamente, ha anche chiesto la rideterminazione del corrispettivo dovuto per la mancata cessione delle aree di standard e l'accertamento del suo diritto ad ottenere la restituzione delle somme non dovute indebitamente versate a titolo di monetizzazione.

Tali doglianze sono state ulteriormente illustrate con memoria depositata il 31 maggio 2014.

Il Comune di Montesilvano si è costituito in giudizio e con memorie depositate il 20 febbraio ed il 17 giugno 2014, dopo aver evidenziato che era stato erroneamente fatto riferimento all'art. 3 e non all'art. 4 della L.R. predetta, ha, tra l'altro, anche eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto volto a sindacare nel

merito il potere del Comune di avvalersi o meno delle disposizioni premiali previste dalla L.R. n. 49 ed in quanto non sarebbe ammissibile un annullamento “parziale” della deliberazione consiliare impugnata, dato che il Comune in sede di recepimento avrebbe potuto contestualmente anche stabilire le eventuali modalità applicative.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2014 la causa è stata trattenuta a decisione.

## DIRITTO

Con il ricorso in esame - come sopra esposto - sono state nella sostanza contestate la modalità di determinazione da parte del Comune di Montesilvano della monetizzazione degli standard.

Come precisato nell’esposizione in fatto, la L.R. Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante *“norme per l’attuazione dell’art. 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70”*, nel disciplinare agli artt. 3 e 4 le misure premiali *“per la riqualificazione urbana realizzata attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e ricostruzione”* di edifici residenziali e non, ha testualmente previsto, quale misura premiale, una volumetria supplementare *“fermo restando il rispetto degli standard minimi previsti dal D.M. 1444/68”*, *“laddove il proprietario reperisca gli standard necessari per l’ampliamento, ovvero provveda alla monetizzazione degli standard richiesti?”*.

In particolare, i successivi secondi commi di tali articoli 3 e 4, aventi analogo contenuto, hanno disposto che l’incremento volumetrico possa essere aumentato *“laddove il proprietario reperisca gli standard necessari per l’ampliamento, ovvero provveda alla monetizzazione degli standard richiesti mediante pagamento al Comune di una somma commisurata al costo di acquisizione di altre aree equivalenti per estensione e comparabili per ubicazione e destinazione a quelle per le quali sussiste l’obbligo di cessione”*. Il terzo comma ha, infine vincolato gli introiti derivanti da tale monetizzazione degli standard *“alla acquisizione da parte del Comune di aree destinate ai parcheggi, alle attrezzature e alle opere di*

*urbanizzazione secondaria di interesse generale, o destinate a servizi di quartiere, nonché alla realizzazione o riqualificazione di dette opere e servizi e all'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici, e negli spazi e servizi pubblici”.*

In estrema sintesi, la normativa in questione ha innanzi tutto evidenziato (come questa stessa Sezione ha già avuto modo di precisare con la sentenza 27 luglio 2013, n. 292) l'obbligo di rispetto degli standard minimi previsti dal D.M. 1444/68, dato che tale disciplina premiale introdotta dall'art. 5, commi da 9 a 14, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. “decreto sviluppo”) non ha “*di certo inteso stravolgere l'intero impianto normativa dettato dal t.u. dell'edilizia, ma si è limitata ad introdurre delle misure premiali nel settore dell'edilizia al dichiarato fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate*” e dato che “*tali misure premiali non possono di certo compromettere la pianificazione urbanistica, propria del P.R.G., anche in relazione ai poteri attribuiti agli enti locali in ordine alla gestione del territorio*”; per cui - come precisato nel secondo periodo del predetto comma 11 del D.L. n. 70 - gli interventi previsti debbono contestualmente anche rispettare gli standard urbanistici (“*resta fermo il rispetto degli standard urbanistici*”).

In attuazione di tale previsione, la legge regionale in questione ha, quindi, imposto al richiedente il titolo edilizio la seguente alternativa:

- o di reperire gli standard necessari per l'ampliamento aggiuntivo richiesto e di trasferire le aree occorrenti al Comune;
- o di provvedere alla monetizzazione degli standard, “*mediante pagamento al Comune di una somma commisurata al costo di acquisizione di altre aree equivalenti per estensione e comparabili per ubicazione e destinazione a quelle per le quali sussiste l'obbligo di cessione*”.

Con la deliberazione impugnata il Consiglio comunale di Montesilvano ha nella sostanza determinato in via generale i criteri per la monetizzazione degli standard, integrando e modificando la precedente propria deliberazione consiliare n. 3 del 29

gennaio 2013, nei termini seguenti: ha ritenuto che tale monetizzazione avrebbe dovuto essere determinata aggiungendo al costo per l'acquisizione delle aree (determinato in € 109/mq) - da moltiplicarsi per un coefficiente correttivo rapportato all'indice di fabbricabilità territoriale - anche i seguenti costi:

- a) il costo dell'infrastruttura da realizzare (pari a € 96,90/mq);
- b) il costo della progettazione dell'opera pubblica (pari a € 7,90/mq).

Con i primi due motivi di ricorso - che possono esaminarsi congiuntamente - la società ricorrente ha dedotto che con la previsione di tali due voci aggiuntive per un verso si era violata L.R. Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, in quanto tale normativa concede ai soggetti l'alternativa tra la cessione delle aree e l'equivalente valore monetario, e per altro verso si era violato l'art. 23 della Costituzione, dato che era stato imposto un ulteriore contributo di urbanizzazione non previsto da alcuna norma di legge.

Tali doglianze, aventi carattere pregiudiziale ed assorbente, sono fondate.

Va al riguardo premesso che relativamente all'impugnativa di tale atto generale, avente natura discrezionale, sussiste di certo la giurisdizione di questo Tribunale, dal momento che la posizione giuridica soggettiva del privato ha l'indubbia consistenza dell'interesse legittimo.

Mentre - come è già stato autorevolmente precisato (Cons. St., sez. IV, 23 dicembre 2013 n. 6211) - non si può utilizzare in questa sede lo strumento dell'azione di accertamento per la monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard, ammessa al contrario solo per contestare la legittimità del contributo concessorio di cui all'art. 3 della L. 28 gennaio 1977, n. 10. Si è, invero, al riguardo già chiarito che *“mentre il pagamento degli oneri di urbanizzazione si risolve in un contributo per la realizzazione delle opere stesse, senza che insorga un vincolo di scopo in relazione alla zona in cui è inserita l'area interessata all'imminente trasformazione edilizia, la monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard afferisce al reperimento delle aree necessarie alla*

*realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria all'interno della specifica zona di intervento; e ciò vale ad evidenziare la diversità ontologica della monetizzazione rispetto al contributo di concessione di talché, sotto il versante processuale, non si può utilizzare lo strumento dell'azione di accertamento” per determinare l'importo di tale obbligazione pecuniaria.*

Ciò chiarito, va evidenziato che la norma regionale sopra ricordata impone al richiedente il titolo edilizio di reperire gli standard necessari per l'ampliamento aggiuntivo richiesto. In via alternativa, lo stesso richiedente può provvedere alla monetizzazione degli standard mediante pagamento “di una somma commisurata al costo di acquisizione di altre aree equivalenti per estensione e comparabili per ubicazione e destinazione a quelle per le quali sussiste l'obbligo di cessione”.

In estrema sintesi, in base alla norma in questione il richiedente il titolo edilizio o trasferisce al Comune le aree necessarie per il soddisfacimento degli standard o consegna una somma di danaro idonea per acquisire tali aree: tale monetizzazione va, cioè, necessariamente quantificata con riferimento “*al costo di acquisizione*” di aree equivalenti.

Nella determinazione delle somme da corrispondere per tale monetizzazione, cioè, il Comune deve fare specifico riferimento alle somme occorrenti per “*acquisire*” le aree necessarie per realizzare gli standard, cioè deve effettuare un calcolo puntuale ed articolato di quanto dovrebbe in concreto spendere per acquisire al suo patrimonio le aree necessarie, comprensive, ad esempio, di tutte le spese (cioè sia delle spese vive, che dell'attività lavorativa del personale del Comune) per acquisire sul libero mercato delle aree “*equivalenti per estensione e comparabili per ubicazione e destinazione a quelle per le quali sussiste l'obbligo di cessione*”.

In definitiva, nella quantificazione di tale monetizzazione il Comune deve effettuare in concreto (e non in astratto come sembra abbia fatto nel caso in esame) un calcolo preciso di tutte le spese che dovrebbe sopportare per acquisire sul libero mercato delle aree “*equivalenti*”, in modo tale da rendere nella sostanza equivalente

per il soggetto interessato la scelta tra il procedere alla diretta acquisizione delle aree ed la loro cessione al Comune o il procedere al pagamento della relativa “monetizzazione”, dato che eventuali costi aggiuntivi non debbono e non possono in alcun modo gravare sulla collettività, ma debbono essere posti necessariamente a carico del soggetto che altera il corretto rispetto degli standard.

Mentre non può di certo ritenersi ammissibile al riguardo la possibilità per il Comune di quantificare tali costi ipotizzando il ricorso per l’acquisizione di tale aree allo strumento espropriativo, dato che i soggetti proprietari di tali aree, eventualmente da espropriare, non possono in alcun modo subire una lesione dei loro interessi in relazione ad un’attività costruttiva realizzata da soggetti terzi per soddisfare interessi privati e non pubblici. Non può quindi ritenersi che, in via alternativa, il Comune possa considerare le spese necessarie per acquisire le aree necessarie non sul libero mercato, ma attraverso lo strumento pubblicistico dell’esproprio.

Ciò detto, sembra evidente l’erroneità del procedimento logico seguito nel caso di specie dal Comune e denunciato con il gravame, dato che l’Amministrazione ha determinato “in astratto” il valore delle aree (quantificandole in una somma di poco superiore alle € 100 al mq., senza previamente accertare i valori di mercato nella zona), maggiorandola di somme (costo dell’infrastruttura da realizzare e costo della progettazione dell’opera pubblica) non previste dalla normativa sopra richiamata.

Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso in esame deve, conseguentemente, essere accolto e, per l’effetto, deve essere annullato nella sua totalità l’atto impugnato, data l’erroneità dell’intero procedimento logico seguito dal Comune per procedere alla monetizzazione in parola. Mentre restano al riguardo ovviamente salvi gli ulteriori provvedimenti che l’Amministrazione andrà ad adottare in merito, attenendosi ai criteri sopra indicati.

Con riferimento a quanto sopra esposto ed a quanto al riguardo chiarito dal Giudice di appello (Cons. St., sez. IV, 23 dicembre 2013 n. 6211), vanno infine dichiarate inammissibili le richieste di rideterminazione da parte di questo Tribunale del corrispettivo dovuto per la mancata cessione delle aree di standard e l'accertamento del diritto della ricorrente alla restituzione delle somme non dovute indebitamente versate a titolo di monetizzazione; mentre resta assorbita l'ultima della doglianze dedotte, che presuppone la legittimità dell'atto deliberativo in questione.

Sussistono, per concludere, in relazione alla complessità della normativa applicabile alla fattispecie e delle questioni interpretative che tale normativa pone, giuste ragioni per disporre la totale compensazione tra le parti delle spese e degli onorari di giudizio; salva l'integrale ripetizione del contributo unificato a carico del Comune.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'impugnata deliberazione del Consiglio Comunale di Montesilvano 25 ottobre 2013, n. 127.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Michele Eliantonio, Presidente, Estensore

Alberto Tramaglino, Consigliere

Massimiliano Ballorini, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/07/2014

IL SEGRETARIO

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