

**Nuove costruzioni.** Le linee guida dei giudici per la determinazione degli importi

# Aggiornamenti vietati per gli oneri urbanistici

## Il pagamento è stabilito in fase di rilascio del titolo

PAGINA A CURA DI  
**Donato Antonucci**

Nessun aumento o aggiornamento è possibile per il contributo di costruzione, che deve essere calcolato con le tariffe vigenti al momento del rilascio del titolo abilitativo. La giurisprudenza non ha dubbi: anche con le ultime pronunce qualsiasi "conguaglio" degli oneri di urbanizzazione è da considerarsi illegittimo (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 1211/2015 e 1504/2015).

Ormai da tempo, infatti, il contributo di urbanizzazione viene qualificato come corrispettivo di diritto pubblico, il cui fondamento è individuato nella necessità di ridistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, facendoli gravare su quanti beneficiano delle utilità derivanti dalla loro presenza. Fatto costitutivo dell'obbligazione di pagamento è il rilascio di un titolo abilitativo che determini un aumento del carico urbanistico (cioè una variazione degli standard urbanistici) ed è a tale momento che occorre avere riguardo per la determinazione dell'entità del contributo.

Dunque l'amministrazione deve provvedere alla liquidazione delle somme dovute a titolo di contributo facendo esclusivo riferimento ai parametri normativi prefissati dalle norme di legge e regolamentari, dovendosi rispettare l'articolo 23 della Costi-

tuzione in base al quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (Tar Puglia-Bari, sezione III, 243/2011; Consiglio di Stato, sezione V, 2258/2006).

Sono stati quindi costantemente ritenuti illegittimi quei provvedimenti con cui i Comuni hanno intimato a titolari di permessi di costruire il pagamento di somme ulteriori rispetto a quelle già versate in occasione del rilascio dell'atto di assenso edificatorio, motivando la richiesta con riferimento al fatto che si trattasse di somme dovute a causa di un "aggiornamento del contributo di costruzione", ridefinito con atti deliberativi assunti dopo il rilascio del titolo abilitativo (oltre alle due sentenze citate anche Consiglio di Stato, sezione IV, 3009/2014). In base allo stesso presupposto, sono stati invece ritenuti legittimi gli atti di riliquidazione quando vi sia rilascio di nuovo titolo edilizio, a seguito della scadenza dell'efficacia temporale di quello precedente o per il completamento con mutamento di destinazione d'uso delle opere assenti in origine (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 4320/2012).

### Parametri rigidi

La determinazione del contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione ha natura paritetica, trattandosi di un mero accertamento dell'obbligazione contributiva, effettuato dalla P.a. in base a rigidi parametri prefissati dalla legge e dai regolamenti in tema di criteri impositivi, nei cui riguardi essa è sfornita di potestà autoritativa. Pertanto, la richiesta degli importi costituisce una manifestazione definitiva che, dopo l'adempi-

mento del privato che estingue l'obbligazione, esclude il diritto al conguaglio del Comune, salvo errori macroscopici riconoscibili dal privato (Consiglio di giustizia amministrativa siciliana, sentenza 462/2008).

Un'altra rilevante conseguenza della natura paritetica dell'atto è che le relative controversie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sezione IV, 4247/2011) e non sono soggette alle regole delle impugnazioni e dei termini di decadenza propri degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, sezione IV, 1565/2011). Il giudizio è quindi azionabile nel termine di

prescrizione, salvo che si intenda contestare l'applicazione del contributo per vizi derivanti da atti autoritativi generali, presupposti di quello impugnato, in relazione ai quali la posizione dell'interessato è qualificabile come interesse legittimo; in tal caso il motivo dedotto sarà l'illegittimità dell'assoggettamento, anche nel quantum, all'onere di urbanizzazione di una concessione edilizia e il ricorso andrà quindi proposto entro il termine di decadenza (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 3122/2012).

### Lavori in corso

Poiché l'obbligazione contributiva è correlata all'aumento del carico urbanistico derivante dall'esecuzione dell'intervento, il contributo è dovuto non solo per le nuove costruzioni, ma anche nel caso di ristrutturazione, anche se la stessa non riguarda l'intero edificio, ma solo una sua porzione, essendo sufficiente che ne risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica (Consiglio di Stato, sezione V, 4326/2013). L'obbligo è stato invece escluso quando l'edificio, pur modificando la sagoma ed i prospetti preesistenti, abbia conservato la stessa volumetria e destinazione (Tar Piemonte, sezione I, sentenza 1346/2013).

Il mutamento di destinazione d'uso è rilevante solo quando avvenga tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, qualificate sotto il profilo della differenza del regime contributivo in ragione di diversi carichi urbanistici (Tar Emilia Romagna - Bologna, sezione I, 601/2013).



## Contributi di costruzione

Il rilascio di un permesso di costruire (o la formazione di Dia e Scia onerose) comporta il pagamento al Comune di un contributo di costruzione. Il contributo si divide in due voci distinte: la prima è relativa al costo di costruzione degli edifici (determinato in via parametrica dalle Regioni per le nuove costruzioni e dai Comuni per i progetti di ristrutturazione) e variabile dal 5% al 20% di questo costo; la seconda voce è afferente agli oneri di urbanizzazione ed è un contributo per le spese di infrastrutturazione sostenute dal Comune (scuole, strade etc).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Gli indirizzi

### 01 | AGGIORNAMENTO

È illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha chiesto al titolare di un permesso di costruire il pagamento, a titolo di oneri di urbanizzazione, di una somma ulteriore rispetto a quella già versata ai fini del rilascio dell'atto di assenso edificatorio, motivato con riferimento al fatto che si tratta di somme dovute a titolo di "aggiornamento del contributo di costruzione", secondo gli indirizzi impartiti con successiva deliberazione della Giunta municipale  
*Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 19 marzo 2015 n. 1504*

### 02 | ANNUALITÀ

La determinazione degli oneri concessori deve avvenire non solo sulla base delle tariffe vigenti ma non può che essere richiesta una tantum al momento del rilascio del permesso edilizio senza possibilità di esigersi pagamenti per annualità successive al rilascio del titolo  
*Tar Puglia - Lecce, Sezione III - sentenza 21 aprile 2015 n. 1302*



### 03 | AVVALIMENTO PARZIALE

In caso di avvalimento solo parziale delle facoltà edificatorie consentite, il privato ha diritto alla rideterminazione del contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione e alla restituzione della quota riferibile alla porzione non realizzata; il termine di prescrizione decorre dalla data in cui il titolare comunica all'amministrazione la propria intenzione di rinunciare al titolo abilitativo o dalla data di adozione da parte della Pa del

provvedimento che dichiara la decadenza del permesso di costruire per scadenza dei termini o per l'entrata in vigore di previsioni urbanistiche contrastanti  
*Tar Lombardia, sezione II, sentenza 24 marzo 2010, n. 728*



### 04 | CAMBIO DESTINAZIONE

Nel caso di modificazione della destinazione d'uso cui si correli un maggiore carico urbanistico è integrato il presupposto che giustifica l'imposizione del pagamento della differenza tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per la destinazione originaria e quelli, se più elevati, dovuti per la nuova destinazione impressa. Il mutamento, pertanto, è rilevante allorquando sussiste un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, qualificate sotto il profilo della differenza del regime contributivo in ragione di diversi carichi urbanistici; al contrario, qualora il mutamento di destinazione d'uso non determini l'incremento del carico urbanistico, il pagamento dei relativi oneri non è dovuto, essendo privo di causa  
*Tar Emilia Romagna - Bologna, Sezione I - sentenza 6 settembre 2013 n. 601*

### 05 | CARICO URBANISTICO

Ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri concessori, è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, sicché non è neanche necessario che la

ristrutturazione interessi globalmente l'edificio ma è sufficiente che ne risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica  
*Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 30 agosto 2013 n. 4326*

### 06 | CONGUAGLIO

In materia **edilizia** il contributo di costruzione va determinato al momento del rilascio del titolo edilizio. È pertanto illegittimo il provvedimento con il quale, dopo il rilascio del permesso di costruire, il Comune ha chiesto un conguaglio del contributo di costruzione facendo applicazione di una disciplina (nella specie recata dal Dm del 1999), che è successiva rispetto al momento in cui è insorta l'obbligazione contributiva  
*Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 10 marzo 2015 n. 1211*

### 07 | COSTO COSTRUZIONE

Il contributo relativo al costo di costruzione è dovuto anche in presenza di una trasformazione **edilizia** che, indipendentemente dall'esecuzione fisica di opere, si rivela produttiva di vantaggi economici ad essa connessi, situazione che si verifica per il mutamento di destinazione o comunque per ogni variazione anche di semplice uso che comporti un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico  
*Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 20 dicembre 2013, n. 6160*

### 08 | ONERI URBANIZZAZIONE

Il contributo per gli oneri di urbanizzazione non ha una funzione meramente recuperatoria delle spese sostenute dalla collettività comunale per la trasformazione del territorio, bensì la caratteristica di corrispettivo dovuto per la partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione connesse all'edificazione e di realizzazione delle

urbanizzazioni  
*Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 14 ottobre 2014, n. 5072*

### 09 | RESTITUZIONE

L'amministrazione comunale, che abbia immotivatamente vietato al titolare il permesso di costruire di utilizzarlo al fine di realizzare il fabbricato autorizzato, senza neppure procedere nella via dell'autotutela essendo palese la legittimità del titolo abilitativo già rilasciato, è tenuta alla restituzione ex articolo 2033 del Codice civile della somma riscossa per gli oneri concessori, maggiorata degli interessi legali con decorrenza dalla data della domanda di restituzione proposta dall'impresa interessata, trattandosi di indebito oggettivo più che di debito di valore  
*Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 20 maggio 2011, n. 3027*



### 10 | RINUNCIA

L'amministrazione comunale è tenuta alla restituzione degli oneri di urbanizzazione corrisposti, in caso di rinuncia o di inutilizzazione della concessione **edilizia**  
*Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 23 giugno 2003, n. 3714*

### 11 | PAGAMENTO

I termini per il pagamento del contributo per il costo di costruzione sono individuati dall'articolo 16 del Dpr 380/01 «non oltre i sessanta giorni dall'ultimazione della costruzione».  
*Tar Piemonte, sezione I, sentenza 4 dicembre 2009, n. 3266*