

CAPITOLO 1

ONERI DI URBANIZZAZIONE E OPERE A SCOMPUTO NELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

SOMMARIO: §1. Nozione e funzione dell'istituto. – §2. Tipologia e localizzazione delle opere di urbanizzazione. – §3. Ambito di applicazione soggettivo e oggettivo. – §4. Quantificazione degli oneri e valutazione economica delle opere a scomputo. – §5. Riduzioni ed esonero. – §6. La convenzione. – §7. Aggiornamento degli oneri e rapporti già instaurati. – §8. Inadempimento, ritardo nell'adempimento e garanzie. – §9. Il contenzioso sugli oneri di urbanizzazione. – §10. Aspetti tributari e contabili.

1. Nozione e funzione dell'istituto

I soggetti che traggono beneficio dall'attività edificatoria sono tenuti a concorrere al soddisfacimento del fabbisogno infrastrutturale indotto dalle opere realizzate. Tale concorso, proporzionato all'incremento del carico urbanistico indotto dall'intervento edilizio, avviene attraverso il pagamento di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione, ovvero, nei casi e nei modi prescritti dalla legge, attraverso l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione alla cui realizzazione quel contributo sarebbe destinato.

Il tema delle opere pubbliche realizzate da soggetti privati a scomputo degli oneri di urbanizzazione si inquadra, pertanto, nella più ampia tematica dell'onerosità dei titoli abilitativi

all'edificazione destinati ad incidere sensibilmente sul tessuto urbanistico, trasformandolo attraverso la costruzione di nuovi edifici, o incrementandone la ricettività mediante ampliamenti, o cambi di destinazione d'uso. Tale onerosità si sostanzia nell'obbligo, a carico di colui che ottiene il titolo abilitativo all'edificazione, di corrispondere al comune un contributo di costruzione, commisurato per una quota agli oneri di urbanizzazione, per l'altra al costo di costruzione.

La principale fonte normativa statale, sotto il profilo urbanistico, è rappresentata dal D.P.R. n. 380/2001, testo unico sull'edilizia, che sancisce l'onerosità del permesso di costruire al comma 2 dell'art. 11 e disciplina l'istituto del contributo di costruzione nella parte I (attività edilizia), titolo II (titoli abilitativi) capo II (permesso di costruire) sezione II (contributo di costruzione), dall'art. 16 all'art. 19.

Poiché la disciplina in esame rientra nella materia del "governo del territorio" di legislazione concorrente ex art. 117 Cost., la normativa statale è affiancata dalle diverse norme regionali, il cui ambito di operatività è limitato agli aspetti di dettaglio, rimanendo riservata allo Stato la disciplina dei principi fondamentali.

In origine, una chiara previsione di un onere contributivo a carico del proprietario dell'immobile oggetto dell'intervento edilizio fu introdotta dall'art. 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765 che, novellando l'art. 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, subordinò l'autorizzazione alla lottizzazione al pagamento, da parte del proprietario del terreno, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e ad una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria. Quella norma non estendeva invece tale obbligo contributivo alle licenze edilizie emesse al di fuori di interventi di lottizzazione, che pertanto non potevano ancora considerarsi assoggettate in linea generale al pagamento di un contributo per le urbanizzazioni¹.

¹ Nondimeno, nella prassi di alcuni comuni, già prima della L. n. 10/1977 il rilascio della licenza edilizia veniva assoggettato al pagamento degli

Il rilascio della licenza edilizia era subordinato però, in ogni caso, all'esistenza delle necessarie urbanizzazioni, ovvero all'impegno del comune, o dello stesso costruttore, a realizzarle in tempi certi. L'art. 28 della stessa L. n. 1150/1942, nella formulazione introdotta anche in tal caso con L. n. 765/1967, già prevedeva quindi l'ipotesi delle opere di urbanizzazione realizzate direttamente dal titolare della licenza edilizia, subordinando appunto il rilascio della stessa all'esistenza delle urbanizzazioni primarie, o alla previsione da parte dei comuni della loro realizzazione nel successivo triennio, o *“all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza”*.

Solo l'art. 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 estese il principio di onerosità ad ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, assoggettando a contribuzione il rilascio della relativa concessione edilizia².

Attualmente l'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 subordina, in via ordinaria, il conseguimento del titolo abilitativo all'edificazione al pagamento di un duplice contributo. Come già accennato, infatti, il contributo di costruzione si compone di una parte commisurata all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, che assume specifica rilevanza con riferimento al tema delle opere a scomputo qui affrontato, e di una parte commisurata al costo di costruzione.

Sulla natura di tale contributo non vi è identità di vedute. La quota commisurata agli oneri di urbanizzazione è qualificata dalla giurisprudenza amministrativa prevalente come un corrispettivo di

oneri di urbanizzazione, anche al di fuori di un intervento di lottizzazione. Tale prassi, censurata dalla giurisprudenza amministrativa, era fondata talvolta sulle previsioni di leggi regionali. Sull'argomento *cf.* A. Fiale, E. Fiale, *Diritto Urbanistico*, Napoli, 2008, p. 668 s.s.; G. Colombi, F. Pagano, M. Rossetti, *Manuale di Urbanistica*, Milano, 2008, p. 1125.

² Articolo poi abrogato dall'art. 136, comma 1 e 2, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a decorrere dal 30 giugno 2003.

diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che egli ricava dalla nuova costruzione³. Altra impostazione pone l'accento sull'esclusione di un vero e proprio sinallagma tra la prestazione contributiva del privato e le opere di urbanizzazione realizzate dalla pubblica amministrazione, sul principale rilievo che non tutti i proventi di tale contribuzione vengono destinati al finanziamento di urbanizzazioni poste effettivamente a servizio dell'edificio oggetto dell'intervento per la cui realizzazione il contributo è stato pagato⁴.

L'osservazione appare fondata, tanto più che, sempre più spesso, in concreto solo una parte degli oneri di urbanizzazione è destinata al finanziamento delle opere di urbanizzazione. L'art. 1 comma 713 L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007) consentiva infatti che tali entrate, per l'anno 2007, venissero impiegate sino alla concorrenza del 50% dell'importo per finanziare le spese comunali correnti e per un ulteriore 25% le sole spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale, la quota residue di entrate era

³ In tal senso, tra le pronunce più recenti Consiglio Stato, sez. V, 20 aprile 2009 n. 2359 in www.giustizia-amministrativa.it; Cons.giust.amm. Sicilia sez. giurisd., 19 dicembre 2008, n. 1131 in www.dejure.giuffre.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 27 novembre 2008, n. 20239 in Foro amm. TAR 2008, 11, 3120.

⁴ Cfr Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258 in www.giustizia-amministrativa.it ove si osserva che “*il contributo per il rilascio della concessione edilizia imposto dalla L. 28 gennaio 1977, n. 10, e commisurato agli oneri di urbanizzazione ha carattere generale, in quanto prescinde totalmente dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione, né delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla concessione assentita*”; T.A.R. Parma Emilia Romagna, sez. I, 18 novembre 2008 n. 431. Per un ampio panorama sulla giurisprudenza in materia cfr A. Fiale, E. Fiale, *Diritto Urbanistico*, cit. pag. 671 s.s.

invece destinata alle spese in conto capitale. Anche per il triennio 2008, 2009 e 2010 l'art. 2, comma 8, L. n. 244/2007 (Finanziaria 2008) stabilisce che i proventi delle concessioni edilizie di cui D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale⁵. Si tratta di norme dettate dalla necessità di fronteggiare le esigenze finanziarie contingenti degli enti locali, che tuttavia finiscono per sacrificare, almeno in parte, la finalità di uno sviluppo urbano sostenibile, in funzione del quale il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione è concepito.

La quota corrispondente al costo di costruzione sembra assumere una più marcata natura tributaria, in quanto correlata alla sola capacità contributiva desumibile dalla portata dell'intervento edilizio. Essa è imposta dalla legge senza alcuna controprestazione da parte dell'ente pubblico territoriale che la riscuote e senza alcun vantaggio diretto e immediato per il soggetto tenuto a pagarla, benché destinata anch'essa, in definitiva, al finanziamento di attività di interesse pubblico⁶.

Il comma 2 dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 prevede che, a scomputo totale o parziale della quota dovuta a titolo di contributo di urbanizzazione, il costruttore possa proporre all'amministrazione comunale di realizzare direttamente le opere pubbliche al cui finanziamento quell'importo sarebbe destinato. La possibilità

⁵ In precedenza L'art. 12 L. 10/1977, poi abrogato dall'art. 136 D.P.R. n. 380/2001, destinava tali proventi alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali nonché, nel limite massimo del 30%, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

⁶ In tal senso Consiglio Stato, sez. V, 15 dicembre 2005 n. 7140 in *Riv. giur. edilizia* 2006, 3, 672; T.A.R. Catanzaro Calabria, sez. II, 21 giugno 2005 n. 1120, in *Foro amm. TAR* 2005, 6, 2176.

dello scomputo non è prevista invece con riguardo all'importo dovuto a titolo di contributo commisurato al costo di costruzione.

All'amministrazione è riconosciuta la facoltà di accettare, o respingere motivatamente la proposta dell'operatore privato, sulla base di una valutazione orientata all'interesse pubblico prevalente⁷. Nel procedimento di formazione del titolo abilitativo all'edificazione – pressoché vincolato, o comunque caratterizzato da uno spazio di mera discrezionalità tecnica – trova così ingresso una vera e propria valutazione discrezionale in ordine all'opportunità o meno di ammettere l'operatore privato alla realizzazione delle opere a scomputo ed alla scelta degli interventi di interesse pubblico da eseguire.

Lo stesso art. 16 cit. stabilisce che le opere così realizzate sono acquisite al patrimonio indisponibile del comune. Esse costituiscono pertanto vere e proprie opere pubbliche, sia sul piano oggettivo, in quanto destinate all'utilità generale e non soltanto alla singola costruzione, sia sul piano soggettivo, trattandosi di beni immobili che normalmente entrano a far parte del patrimonio comunale, a garanzia della loro fruizione collettiva.

La ratio dell'istituto, almeno nella sua concezione originaria, va individuata – sotto il profilo dell'interesse pubblico – nella possibilità offerta all'amministrazione locale di dotarsi di opere di

⁷ In tal senso T.A.R. Toscana, sez. 1, 28-02-2008, n. 210 in *www.giustizia-amministrativa.it* ove si osserva che la facoltà del costruttore di realizzare direttamente, a scomputo totale o parziale del contributo, opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune “*non costituisce una pretesa indiscriminata allo scomputo del valore di qualsiasi opera di urbanizzazione, dovendo esse soddisfare, sotto il profilo quantitativo, qualitativo e funzionale, le necessità del nuovo insediamento, secondo la valutazione del comune da effettuare in via preventiva o successiva alla realizzazione delle stesse*”; cfr anche Tar Toscana, Sez. I, 11 agosto 2004 n. 3181 in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. V, 29 settembre 1999, n. 1209 in *Foro amm.*, 1999, 1767; Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 1998, n. 701 in *Foro amm.*, 1998, 1722.

urbanizzazione senza assumere direttamente i rischi economici legati alla loro realizzazione, riducendo i tempi e probabilmente anche i costi rispetto all'ordinario procedimento di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche. In tal modo l'amministrazione ottiene inoltre che il sorgere di un nuovo insediamento edilizio sia sicuramente accompagnato dalla realizzazione di quelle opere infrastrutturali che ne consentiranno l'effettiva, immediata fruibilità ed il raccordo con il contesto urbano di riferimento.

Dal punto di vista del costruttore, il ricorso alle opere a scomputo è motivato dal vantaggio economico che egli trae sia dalla contestualità tra edificazioni private e relative urbanizzazioni, destinate indirettamente ad accrescere il valore e la commerciabilità delle prime, sia dal probabile risparmio sui costi di realizzazione delle urbanizzazioni rispetto a quelli stimati ai fini dello scomputo, ottenuto attraverso l'impiego degli stessi mezzi, cantiere e organizzazione utilizzati per la realizzazione degli edifici privati.

2. Tipologia e localizzazione delle opere di urbanizzazione

L'art. 16 T.U. Edilizia contiene l'elencazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Le prime consistono in strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato. A questa elencazione sono stati aggiunti, con L. n. 166/2002, i cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, ad eccezione di quelli che insistono su aree espressamente individuate dai comuni sulla base di criteri stabiliti dalle regioni. Si tratta, con tutta evidenza, di interventi infrastrutturali di base, finalizzati all'erogazione di servizi pubblici di primaria necessità.

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire che la scelta degli interventi da inserire nella categoria delle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16 comma 7 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio, come tale di competenza dello Stato ex art. 117 Cost. e quindi sottratto alla potestà legislativa regionale concorrente nella stessa materia⁸. L'elenco delle opere di urbanizzazione primaria deve considerarsi ampliato, per effetto dell'art. 86 comma 3 D.L. 1° agosto 2003 n. 259, ove si prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli art. 87 e 88, siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16 comma 7 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e dispone che a tali opere si applichi appunto la disciplina delle urbanizzazioni primarie⁹. Si tratta, in particolare, delle infrastrutture descritte dagli artt. 7, 8 e 9 dello stesso D.Lgs. n. 198/2002, che riguardano rispettivamente opere civili, scavi, reti dorsali destinate ai cavi per telecomunicazioni. Opportunamente il D.Lgs. n. 198/2002 si limita ad assimilare tali impianti alle opere di urbanizzazione senza inserirli direttamente nell'elenco dell'art. 16 T.U., dal momento che, diversamente dalle opere di urbanizzazione tradizionalmente intese, essi sono destinati a rimanere di proprietà dei rispettivi operatori. In tal caso, dunque, la disciplina particolare

⁸ Corte costituzionale, 27 luglio 2005, n. 336 in *Giur. cost.* 2005, f. 4.

⁹ In realtà già l'art. 3, comma 3, del D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198, riferendosi ad una serie di interventi finalizzati alla realizzazione di infrastrutture strategiche di telecomunicazioni, li assimilava ad ogni effetto alle opere di cui all'art. 16, comma 7, T.U. Si trattava, in particolare, delle infrastrutture descritte dagli artt. 7, 8 e 9 dello stesso D.Lgs. n. 198/2002, che riguardavano rispettivamente opere civili, scavi, reti dorsali destinate ai cavi per telecomunicazioni. La Corte Costituzionale, con sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.* 2003, f. 5 ha però dichiarato costituzionalmente illegittimo il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, poi sostituito dal D.Lgs. 1° agosto 2003 n. 259.

delle urbanizzazione viene applicata ad opere di utilità pubblica, che tuttavia non vengono acquisite al patrimonio comunale.

Le opere di urbanizzazione secondaria, cui occorre fare riferimento ai fini della determinazione dei relativi oneri, sono invece rappresentate da asili nido, scuole dell'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, tra le quali ultime rientrano anche opere, costruzioni ed impianti destinati allo smaltimento, riciclaggio o distruzione dei rifiuti urbani speciali, pericolosi, solidi e liquidi, nonché alla bonifica di aree inquinate. A tali voci, che rispecchiano l'elencazione previgente, il D.P.R. n. 380/2001 ha aggiunto le scuole materne e le strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo.

Poiché il presupposto imponibile degli oneri di urbanizzazione è rappresentato dall'aumento del carico insediativo e quindi del fabbisogno di servizi che l'opera determina, l'ammontare del contributo deve essere determinato in funzione della variazione di tali parametri indotta dall'intervento.

Per questa stessa ragione, il contributo è dovuto anche nel caso in cui l'ambito territoriale oggetto di intervento sia talmente consolidato da non consentire la realizzazione *in loco* di urbanizzazioni ulteriori rispetto a quelle già esistenti¹⁰. Altrimenti si violerebbe il principio di uguaglianza contributiva privilegiando ingiustamente chi costruisce per ultimo, e si finirebbe per trascurare l'impatto che le nuove edificazioni private comunque

¹⁰ Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 1997, n. 462 in *Fin. loc.*, 1998, 770; Cons. Stato Sez. V, 23 maggio 1997, n. 529, in *Riv. giur. ed.*, 1997, I, 947, ove si afferma che il presupposto imponibile degli oneri di urbanizzazione consiste nel fatto che la costruzione progettata viene localizzata in ambito cittadino già urbanizzato a spese del comune, ente impositore del contributo, pagando il quale il concessionario partecipa alle utilità derivanti dalle relative opere; *cfr* anche Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 1982, n. 297 in *Cons. Stato*, 1982, I, 489; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 6 febbraio 1981, n. 13 in *Giur. merito*, 1982, 192.

producono sul carico urbanistico, che dovrà trovare una compensazione indiretta negli interventi di urbanizzazione da realizzare nelle zone del territorio comunale ancora suscettibili di trasformazione.

L'art. 16 T.U. pone, però, precisi limiti alla possibilità che la singola opera pubblica, eseguita dal titolare del permesso di costruire a scomputo dei relativi oneri, travalichi, sotto il profilo funzionale, il contesto territoriale – quartiere, o zona di decentramento – in cui sorgeranno le opere private assentite con lo stesso provvedimento, ponendosi a servizio di un più vasto bacino di utenza. Il comma 8 dell'art. 16 T.U. prevede, infatti, la realizzazione di mercati, impianti sportivi ed aree verdi “di quartiere”, allo scopo di situare le opere pubbliche proprio là dove il nuovo intervento determina un più diretto aggravio del carico urbanistico.

3. Ambito di applicazione soggettivo e oggettivo

Obbligato al pagamento del contributo di costruzione è il soggetto cui è intestato il titolo abilitativo all'edificazione, poiché tale obbligo trova la sua causa nell'attività edilizia che può essere legittimamente realizzata in forza di quel titolo.

Da ciò discende che il contributo in questione è dovuto dal titolare del permesso di costruire, o della d.i.a. anche nel caso di trasferimento della proprietà dell'immobile in seguito alla formazione del titolo abilitativo. L'obbligo contributivo si trasferisce in capo al nuovo proprietario dell'immobile solo quando il suo dante causa dismette – rinunciandovi – la titolarità dell'originario permesso di costruire, o della d.i.a. che consente l'esercizio del diritto di edificare, e il titolo originario viene volturato a favore del subentrante. Il trasferimento dell'obbligo contributivo ha quindi effetto dal momento della voltura del provvedimento e non da quello del trasferimento