

Edilizia e Territorio

Urbanistica, contributo di costruzione anche senza «manufatto»

19 settembre 2016 - Donato Antonucci

Ogni trasformazione urbanistica ed edilizia è soggetta al rilascio del titolo abilitativo e al pagamento di un contributo. Ma a specificare le modalità con cui quest'ultimo deve essere versato (e riscosso dal Comune) è intervenuta spesso – e ancora di recente – la giurisprudenza

Ogni intervento che determina una trasformazione urbanistica ed edilizia è soggetto al rilascio di un titolo abilitativo, che comporta il pagamento di «un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione» (articolo 16 del Dpr 380/2001, salvo i casi di riduzione o esonero ex articolo 17). Ma a specificare le modalità con le quali il contributo deve essere versato (e riscosso da parte del Comune) è intervenuta spesso – e ancora di recente – la giurisprudenza.

I presupposti

La quota per oneri di urbanizzazione, che va versata al rilascio del titolo ma può essere rateizzata, riguarda sia le urbanizzazioni primarie (quali strade, reti energetiche, aree per parcheggi o verde attrezzato), sia quelle secondarie (come asili e scuole, centri sanitari, edifici per il culto, eccetera) ed è stabilita in riferimento alla cubatura realizzata, sia per le nuove costruzioni, che nei casi di ristrutturazione e/o cambio di destinazione d'uso che portano un aumento del carico urbanistico.

Come ha affermato il Consiglio di Stato (sentenza 260/2016), questa quota è dovuta per il solo rilascio del titolo, e non rileva se le opere di urbanizzazione sono già state realizzate. Mentre la quota riferita al costo di costruzione, anch'essa rateizzabile, è versata in corso d'opera e non oltre 60 giorni dalla fine dei lavori.

Le differenze

Sempre il Consiglio di Stato (2915/2016) evidenzia la differenza tra le due quote. La prima (oneri di urbanizzazione) ha la funzione di compensare la collettività per l'ulteriore carico urbanistico sulla zona causato dalla nuova attività edificatoria. La seconda quota (costo di costruzione) si configura quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore. I giudici sottolineano che il concetto di "incremento valoriale" va inteso in modo dinamico e include anche le opere non strettamente riconducibili alla costruzione di un "manufatto edilizio". Il contributo è quindi dovuto «in presenza di una "trasformazione edilizia" che, indipendentemente dall'esecuzione fisica di opere, si rivela produttiva di vantaggi economici connessi all'utilizzazione» (nel caso in esame: il modellamento di un terreno per realizzare un campo da golf).

Secondo lo stesso Consiglio di Stato (1504/2015), inoltre, il fatto che la determinazione e liquidazione del contributo avvenga in occasione del rilascio del titolo edilizio preclude al Comune la possibilità di rideterminarlo in epoca successiva e richiedere conguagli, salvo che ciò non sia stato espressamente previsto in una clausola, oppure che l'interessato chieda – scaduto il primo – un nuovo titolo per completare con cambio di destinazione d'uso le opere assentite in origine.

I versamenti

I soggetti tenuti al pagamento del contributo sono l'intestatario del titolo o colui al quale il titolo viene volturato (e i relativi eredi), o chi esegue le opere di trasformazione urbana.

Circa l'acquirente dell'immobile, invece, si registrano alcuni divari interpretativi. Se una parte della giurisprudenza (Tar Campania-Salerno, 2453/2015) ha infatti escluso un'obbligazione in capo a chi compra il bene, un altro orientamento (Tar Campania-Napoli, 2170/2014) afferma al contrario che entrambi gli oneri costituiscono obbligazioni reali e quindi circolano insieme al relativo immobile, perché anche l'acquirente fruisce dei benefici derivanti dal titolo edilizio. Ne consegue che «tutti coloro che partecipano alla costruzione e la utilizzano sono solidalmente obbligati verso il Comune al pagamento degli oneri in questione» (Consiglio di Stato, 6333/2011).

Scadenze e prescrizioni

Secondo l'articolo 42 del Dpr 380/2001, il mancato o ritardato pagamento dell'intero contributo o di una rata comporta il suo progressivo aumento fino al 40%, quando il ritardo supera i 240 giorni. Decorso questo termine, il Comune può procedere alla riscossione coattiva del credito, che comprenderà gli importi originariamente dovuti, le relative maggiorazioni, le sanzioni fissate dalle Regioni.

La richiesta di pagamento (e a maggior ragione la riscossione coattiva) può essere però avanzata dal Comune solo se non è trascorso il termine di prescrizione ordinario decennale, il quale – per pacifica giurisprudenza (da ultimo Tar Calabria-Catanzaro, 1579/2016) – decorre normalmente dal rilascio della concessione edilizia, tranne ipotesi particolari.

Infatti, nel caso di domanda di condono riguardante un immobile sottoposto a vincolo paesaggistico, il termine di prescrizione del diritto di credito vantato dal Comune (per oneri di urbanizzazione e per costo di costruzione) inizia a decorrere soltanto dopo il parere formale dell'autorità preposta alla tutela del vincolo. Solo dopo questo parere la pratica edilizia può ritenersi definita sotto ogni profilo, e solo da tale momento è compiutamente determinabile l'entità dell'obbligazione che grava sul privato (Tar Lombardia-Milano, 1887/2015).

Nell'ipotesi in cui venga annullato il provvedimento che ha causato l'arresto dell'iter di rilascio del titolo, gli oneri concessori vanno quantificati secondo il regime vigente al momento della presentazione del ricorso e non in quello dell'effettivo rilascio del permesso: questo perché «il tempo necessario per pervenire ad una decisione nel merito non può andare a detrimento di chi ha ragione» (Tar Campania-Salerno, 2097/2012).