

## EDILIZIA E AMBIENTE

**Urbanistica.** Diversa la linea dei Tar, che permettono di dedurre il valore delle opere dalle urbanizzazioni sia primarie che secondarie

# Sugli oneri il nodo dello scomputo

Alcuni Comuni bocciano lo scorporo «indistinto» dopo il parere della Corte dei conti lombarda

PAGINA A CURA DI  
**Guido Inzaghi**  
**Simone Pisani**

Sulla possibilità di scomputare gli oneri di urbanizzazione senza distinguere fra opere di urbanizzazione primaria e quelle di urbanizzazione secondaria l'orientamento favorevole della giurisprudenza è ormai consolidato. Ma un parere negativo della Corte dei conti della Lombardia ha riaperto la discussione e molte amministrazioni comunali hanno invertito la rotta precludendo agli operatori lo scomputo indistinto.

## Le norme

In base al Dpr 380/2001 e, prima dell'entrata in vigore del Dpr, alla legge 10/1977, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione del contributo di costruzione, ossia degli oneri di urbanizzazione e della quota afferente al costo di costruzione.

Gli oneri di urbanizzazione, a loro volta, sono composti da due voci: da un lato, la quota da versare per l'urbanizzazione primaria (strade, illuminazione pubblica, eccetera) e, dall'altro, la quota dovuta per l'urbanizzazione secondaria (asili, scuole, edifici comunali, eccetera).

Il titolare del permesso può, inoltre, realizzare direttamente opere di urbanizzazione "a scomputo" della quota di contributo afferente agli oneri di urbanizzazione.

## La giurisprudenza

I giudici sono stati presto chiamati a decidere se lo scomputo dovesse essere effettuato distintamente, ossia raffrontando il valore delle opere di urbanizzazione primaria ai soli oneri di urbanizzazione primaria e così per

l'urbanizzazione secondaria o se, per contro, lo scomputo potesse essere indistinto, essendo così consentito portare in detrazione il valore delle opere di urbanizzazione primaria dagli oneri di secondaria e viceversa.

Il 4 dicembre 1989, il Consiglio di Stato statuiva che «lo scomputo, totale o parziale, della quota di contributo dovuta in caso di realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione debba essere effettuato senza alcuna distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria» (sentenza n. 806).

Da allora, il principio è stato più volte ripreso dai giudici amministrativi che hanno anche avuto modo di precisare come «una diversa interpretazione produrrebbe l'effetto, certamente contrario alla volontà del legislatore (che, nell'introdurre i contributi di urbanizzazione, ha inteso obbligare i concessionari edilizi a partecipare agli oneri relativi alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie dei territori comunali ma non ha voluto provocare un ingiustificato arricchimento dei Comuni), di trasferire gratuitamente alle amministrazioni la quota di valore delle opere realizzate in una categoria senza tener conto degli oneri globali gravanti sul concessionario» (Consiglio di Stato 716/1990; Tar Toscana 679/2004).

## La Corte dei conti

Il principio è stato messo in discussione da un parere consultivo della Corte dei conti-sezione di controllo per la Lombardia che, con riferimento a una modifica della legislazione regionale diretta a riconfermare l'orientamento giurisprudenziale consolidato, ha viceversa affermato

che, in ragione del vincolo di correlazione fra la tipologia delle opere da realizzare e il calcolo degli oneri per cui accordare lo scomputo, non vi sarebbe alcuna motivazione che «possa consentire il riconoscimento di uno scomputo globale e indifferenziato degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, a fronte dell'esecuzione diretta di opere di urbanizzazione, indipendentemente dalla categoria di appartenenza» (Corte dei conti Lombardia 83/2015 del 23 febbraio 2015).

## Gli enti locali

A seguito del parere, numerose amministrazioni comunali hanno invertito la rotta sino ad allora percorsa, precludendo agli operatori del settore lo scomputo indistinto del valore delle opere di urbanizzazione.

Anche a seguito del richiamato parere della Corte dei conti, il Consiglio di Stato ha ribadito però che «la legge non consente alcuna distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria, di guisa che il concessionario ha diritto a che le eccedenze delle opere realizzate per un tipo di urbanizzazione rispetto all'importo del contributo dovuto per quel tipo di opere siano portate in detrazione anche dall'ammontare del contributo dovuto per le opere dell'altro tipo» (Consiglio di Stato, sentenza n. 5800 del 21 dicembre 2015).

Le determinazioni di senso opposto che le amministrazioni dovessero assumere potrebbero dunque essere illegittime, rappresentando peraltro, come evidenziato dal Consiglio di Stato, un ingiustificato arricchimento del Comune contrario alla volontà del legislatore.

## Le regole da seguire

Definizioni e tipologie di opere

### LE NOZIONI BASE



#### URBANIZZAZIONE PRIMARIA

Le opere di urbanizzazione primaria comprendono: strade, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, infrastrutture destinate alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica



#### URBANIZZAZIONE SECONDARIA

Nelle opere di urbanizzazione secondaria rientrano: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo e strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, cimiteri, pertinenze degli edifici di culto, immobili e attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio



#### CARICO URBANISTICO

La finalità dell'urbanistica è l'organizzazione degli insediamenti umani. Ogni insediamento umano è costituito da un elemento natura primaria (abitazioni, uffici, negozi) e da un fondamentale elemento di servizio (strade parchi, opere pubbliche). Il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate in un determinato territorio

### LE POSIZIONI A CONFRONTO

#### SCOMPUTO INDISTINTO

#### LA GIURISPRUDENZA PREVALENTE

Secondo un orientamento prevalente e consolidato del Consiglio di Stato, la legge non consente alcuna distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Il titolare del permesso di costruire ha diritto al fatto che l'eccedenza del valore delle opere realizzate per un tipo di urbanizzazione sia portata in detrazione anche dall'ammontare del contributo dovuto per le opere dell'altro tipo.

#### SCOMPUTO DISTINTO

#### IL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI LOMBARDA

Secondo questa tesi, lo scomputo del valore delle opere di urbanizzazione primaria può essere effettuato solamente riguardo alla quota degli oneri di urbanizzazione primaria e lo stesso criterio vale per l'urbanizzazione secondaria. Quest'orientamento è stato sostenuto dalla Corte dei Conti-Sezione di Controllo della Lombardia (parere 83 del 23 febbraio 2015)

**Il calcolo.** In base a parametri regionali l'importo dipende dall'incremento del carico urbanistico

Ai fini dell'attuazione degli interventi di trasformazione edilizia maggiori, gli interessati sono chiamati a versare al Comune il contributo di costruzione, composto da una quota afferente al costo di costruzione, nonché dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

In merito alla natura del contributo, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito che la quota relativa al costo di costruzione costituisce una prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente paratributaria, essendo volta a colpire l'incremento di ricchezza derivante dall'attività edilizia svolta.

Ciò a differenza della quota afferente agli oneri di urbanizzazione che attiene invece all'incremento del carico urbanistico (fra le tante, Consiglio di Stato, sentenze 6160 e 6161 del 2013; Tar Lombardia-Milano, sentenza 1248/2014).

La quota connessa degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è dunque commisurata alla necessità di una maggiore dotazione di servizi (rete viaria, parcheggi, verde, fognature, eccetera) per soccorrere i futuri abitanti o i fruitori dei fabbricati in progetto.

Al posto del versamento degli oneri, il titolare del permesso può realizzare direttamente le opere occorrenti all'urbanizzazione dell'area.

Sul punto, la giurisprudenza ha recentemente chiarito che, tenuto conto della ratio sottesa al versamento degli oneri, l'impegno a realizzare direttamente le opere, in luogo del versamento non può invece essere unilateralmente imputato in capo al privato, senza che l'amministrazione tenga in debita considerazione l'effettiva incidenza delle

opere oggetto dell'intervento privato.

La quota degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria viene infatti commisurata all'incidenza degli interventi sul carico urbanistico, attraverso una specifica deliberazione che ciascun Comune deve assumere in conformità alle tabelle parametriche definite dalla Regione.

Al di fuori di tale schema di formale regolamentazione, ogni eventuale sfioramento della misura degli oneri prevista in relazione al valore delle opere, da addossarsi al privato, deve avvenire in base ad un accordo pattizio stipulato tra le parti interessate, amministrazione pubblica e privato.

Sarà dunque legittima una convenzione urbanistica mediante la quale l'interessato accetti espressamente di farsi carico della realizzazione di opere pubbliche di valore superiore al valore tabellare degli oneri.

Di contro, l'imposizione di opere di urbanizzazione primaria di tipo aggiuntivo, il cui costo sia superiore all'importo del contributo di urbanizzazione, deve ritenersi illegittima (Consiglio di Stato, sentenza 5800/2015).

Di tale principio devono tener conto i Comuni, i quali spesso prevedono, direttamente nell'ambito dei propri strumenti urbanistici generali, che siano gli interessati che, ai fini dell'attuazione degli interventi privati, siano tenuti a realizzare determinate opere pubbliche di valore superiore agli oneri di urbanizzazione e senza commisurarne l'incidenza sulla sostenibilità economica e finanziaria dell'intervento previsto.