

La nuova norma regionale sulla quota del costo di costruzione

Con la proverbiale *vis polemica* che ne fa un arguto fustigatore della scarsa qualità degli attuali testi normativi, l'avvocato Dario Meneguzzo, nel segnalare il provvedimento legislativo approvato dal Consiglio regionale lo scorso 6 marzo, critica in modo particolarmente sferzante la disposizione riportata al terzo comma dell'art. 2.

Tale articolo, che al comma 1 contiene la “nuova” tabella per la determinazione della quota del costo di costruzione relativo alla residenza in sostituzione (come recita la rubrica dell'articolo) della tabella Allegato A4 della L.R. 61/1985 (tutt'ora formalmente in vigore, in quanto “abbinata” al titolo V della L.R. 61/1985, non interessato dall'effetto abrogativo operato per buona parte di quella legge dall'art. 49 della L.R. 11/2004) stabilisce altresì che:

- a) le nuove aliquote si applicano ai procedimenti aventi ad oggetto il perfezionamento di titoli edilizi “onerosi”, per i quali il Comune non abbia già provveduto a quantificare il contributo dovuto (comma 2)
- b) *“resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio”* (comma 3).

La ragione di quest'ultima previsione è chiaramente evidenziata nel comunicato con la quale il sito del Consiglio regionale dà notizia del nuovo provvedimento legislativo, sottolineando che *“non potranno esserci richieste di conguaglio successive all'atto del rilascio del permesso di costruire, cosa che alcuni Comuni, per timore di possibili responsabilità contabili, stavano iniziando a fare”*.

La stampa vicentina di questi mesi ha riportato le prese di posizione di numerosi Sindaci, che hanno lamentato l'assenza di indicazioni regionali che consentissero loro di evitare l'avvio di richieste di conguaglio riferite a titoli edilizi rilasciati addirittura a distanza di un decennio.

E' noto, infatti, che a seguito delle sentenze pronunciate dal TAR Veneto nel 2011 – e nell'assenza di interventi normativi o amministrativi della Regione Veneto - numerosi Comuni veneti sono intervenuti sulla materia della quota del contributo calcolata sul costo di costruzione.

Va ricordato che secondo il TAR Veneto (sentenze 181 e 189 del 2011 e sentenze brevi 1035 e 1285 del 2014)

- a) l'ultimo periodo dell'art. 16, comma 9, del DPR 380/2001, sarebbe norma immediatamente applicabile dai singoli Comuni, a partire dal 30.06.2003 (data di entrata in vigore del T.U. edilizia), non essendo subordinata alla previa emanazione di una legge regionale che fissi, in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione, la percentuale (necessariamente compresa tra il 5% ed il 20%) per la determinazione della quota afferente al costo di costruzione;
- b) mancando il provvedimento regionale, tutte le percentuali inferiori al 5%, consentite dall'art. 83 della L.R. 61/195 e dalla tabella Allegato A4 alla medesima legge, andrebbero adeguate al 5% in applicazione diretta della norma statale;
- c) l'adeguamento delle percentuali inferiori al 5% alla misura minima prevista dall'art. 16, comma 9, del DPR 380/2001, oltre ad interessare i titoli edilizi di nuova emissione, coinvolgerebbe anche quelli rilasciati in precedenza, purché nella vigenza del T.U. edilizia (ovvero dal 30 giugno 2003);
- d) a parte il predetto limite cronologico, l'unica preclusione all'attività di “recupero” del conguaglio della quota di contributo afferente al costo di costruzione starebbe nel termine di prescrizione del diritto alla predetta somma, termine identificato in quello “ordinario” di cui all'art. 2946 c.c. (10 anni)
- e) il termine decennale di prescrizione del diritto al “conguaglio” costituirebbe, nel contempo, il limite temporale per l'autotutela amministrativa, il cui esercizio non potrebbe essere inibito invocando il principio dell'affidamento del privato.

Conseguentemente, una volta conosciuto il descritto orientamento del TAR Veneto, la gran parte dei Comuni veneti ha adeguato le determinazioni concernenti l'aliquota da applicare, elevandola al 5% (misura minima prevista dall'art. 16, comma 9, del DPR 380/2001) e facendone applicazione in occasione del rilascio dei nuovi titoli edilizi.

Inoltre, un numero via via crescente di tali Comuni, ha avviato azioni di recupero dell'importo "a conguaglio" tra il 5% e la minore aliquota precedentemente applicata, talvolta nei soli confronti dei titoli edilizi già rilasciati, purché i relativi lavori non fossero già terminati (ovvero non fosse stata rilasciata l'agibilità degli immobili interessati dagli interventi oggetto dei predetti titoli), altre volte nei confronti di tutti i titoli edilizi rilasciati nell'arco del decennio assunto a riferimento per la prescrizione.

Il diffondersi del fenomeno - con la conseguente esposizione dei titolari di permessi di costruire, anche di molto risalenti negli anni, ad azioni comunali di "recupero" – non poteva che destare grave preoccupazione nei cittadini, negli operatori immobiliari ed *in primis* nelle imprese di costruzione, che in ragione del numero e della diffusione sul territorio delle iniziative edificatorie avviate nell'ultimo decennio rischiano di vedersi esposte per decine, se non addirittura per centinaia, di migliaia di euro.

Somme quanto mai pesanti in un contesto economico di oggettiva gravità e che il più delle volte non possono neppure essere "riversate", in tutto o in parte, sugli acquirenti degli immobili.

Somme, inoltre, che i Comuni sono tecnicamente in condizione di richiedere solo nei confronti degli originari titolari dei permessi di costruire, purché reperibili, con la conseguente "non perseguibilità" dei promotori di iniziative immobiliari nel frattempo falliti, messi in liquidazione, ecc., lasciando, pertanto, "esposte", solo quelle imprese che, a prezzo di innegabili sacrifici, sono ancora rimaste sul mercato.

A fronte della descritta situazione, ritengo si possa apprezzare l'intervento, ancorché tardivo, del legislatore regionale, per le ragioni di seguito indicate.

In primo luogo mi sembra da escludere che il *quantum* della quota del contributo calcolata sul costo di costruzione possa ascrivere al rango di principio fondamentale della materia, come tale di competenza del legislatore statale (ex art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione).

Tale ruolo, invece, va riconosciuto alle norme che stabiliscono l'onerosità (e, in specifiche circostanze, la gratuità) del titolo edilizio e le norme che individuano le componenti del contributo (la quota relativa agli oneri di urbanizzazione e quella relativa al costo di costruzione) con la relativa, diversa, natura (corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione la prima¹, prestazione patrimoniale di natura impositiva che trova la sua ratio giustificatrice nell'incremento patrimoniale che il titolare del permesso di costruire consegue in dipendenza dell'intervento edilizio la seconda²).

Del resto, non sembra invocabile nel caso di specie neppure l'art. 2, comma 3, del DPR 380/2001 – peraltro neppure preso in considerazione nelle citate pronunce del TAR Veneto – laddove attribuisce natura di norme "cedevoli" alle *"disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti"*, non configurandosi, con riferimento alla indicazione della percentuale minima del 5% del costo di costruzione, alcuna valenza di "riordino" rispetto alla normativa previgente, atteso che identica disposizione era già contenuta nel quarto comma dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nel testo introdotto con l'art. 7, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

¹ Cons. Stato, IV, 15.09.2014, n. 4685; Cons. Stato, V, 30.04.2014, n. 2261; TAR Piemonte, I, 13.11.2014, n. 1779.

² Cons. Stato, V, 13.05.2014, n. 2438; Cons. Stato, IV, 20.12.2013, n. 6160.

Né appare irrilevante la circostanza che la disposizione da ultimo richiamata, entrata in vigore il 1° gennaio 1994, non sia stata oggetto di alcun “recepimento” da parte della Regione Veneto, né abbia trovato applicazione “diretta” ad opera dei Comuni veneti.

Proprio in relazione al rapporto tra il T.U. edilizia e il Titolo V della L.R. 61/1985 (comprensivo anche dell’art. 83 sul costo di costruzione) - sopravvissuto all’abrogazione delle restanti parti della legge urbanistica regionale disposta dall’art. 49, comma 1, lett. e), della L.R. 11/2004 – è, del resto, intervenuto l’art. 13 della L.R. 16/2003, in base al quale *“Fino all’entrata in vigore della legge regionale di riordino della disciplina edilizia trovano applicazione le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia” e successive modificazioni, nonché le disposizioni della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 “Norme per l’assetto e l’uso del territorio” e successive modificazioni, che regolano la materia dell’edilizia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo”*.

Il tutto, senza trascurare che solo un intervento normativo regionale consente di assicurare adeguata tutela all’affidamento riposto dai privati sull’intangibilità dei provvedimenti con i quali i Comuni hanno originariamente quantificato gli importi richiesti a titolo di quota del contributo afferente al costo di costruzione facendo applicazione dell’art. 83 della L.R. 61/1985 e delle conseguenti deliberazioni comunali di adeguamento.

Del resto, anche laddove non si ritenga di aderire alla tesi secondo cui l’art. 16, comma 9, del DPR 380/2001 (ed in particolare l’aliquota minima del costo di costruzione ivi indicata), non possa trovare applicazione in assenza del relativo “recepimento” ad opera del legislatore regionale, appare discutibile l’assunto contenuto nelle citate pronunce del TAR Veneto, laddove qualifica l’errore commesso nelle quantificazioni originarie dei contributi come “errore di calcolo”.

Com’è noto, all’errore di calcolo l’art. 1430 del codice civile associa quale conseguenza normale la “rettifica” del risultato dell’operazione aritmetica scorretta.

Nelle fattispecie che qui interessano, al contrario, se di errore si vuol parlare, questo non è stato commesso nell’effettuazione di operazioni di computo, bensì nell’individuazione della norma giuridica loro applicabile, come del resto ben riconosciuto dallo stesso giudice amministrativo veneto nella sentenza n. 2987/2007, laddove si legge che *“posto che la commisurazione (ndr.: del contributo di costruzione) debba effettuarsi all’atto del rilascio del titolo edilizio, eventuali possibilità di conguaglio sono legittime per errori materiali o di fatto, non per erronea individuazione del presupposto normativo di riferimento”*.

Sempre nell’ipotesi di mancata adesione alla tesi che non considera direttamente applicabile la disposizione del Testo Unico statale in assenza di un “recepimento” regionale, non sembra condivisibile neppure l’assunto in base al quale, nella fattispecie in oggetto, non si configurerebbe l’esigenza di tutela dell’affidamento riposto dal privato nell’originaria quantificazione del contributo di costruzione, almeno fino all’intera consunzione del tempo necessario per la prescrizione del diritto comunale alla somma richiesta a tale titolo.

Infatti, se è pur vero che l’obbligazione avente ad oggetto il pagamento del contributo di costruzione è disciplinata dalla legge, è altrettanto vero che per il suo perfezionamento ne è necessaria *“la determinazione dell’an e del quantum”*, determinazione avente *“natura di mero accertamento dell’obbligazione contributiva ... effettuato dalla pubblica amministrazione (P.A.) in base a rigidi parametri prefissati dalla legge”*³.

Una volta quantificato ad opera del Comune il contributo dovuto dal titolare del permesso di costruire, è indiscutibile che il diritto al relativo pagamento si prescriva soltanto una volta trascorsi

³ Cons. Stato, Sez. V, 31.10.2013, n. 5225.

dieci anni dalla relativa insorgenza, senza che il privato debitore possa far valere alcun legittimo affidamento su diverse configurazioni circa l'*an* o il *quantum* del contributo medesimo.

Ma non è questa la situazione che si registra quando, dopo una prima quantificazione del contributo di costruzione, il Comune ne ridetermina a distanza di anni l'ammontare, ingiungendo al privato che ha già ottemperato all'obbligazione originaria di versare, per il medesimo titolo, una somma aggiuntiva.

In questa seconda ipotesi, il Comune creditore procede unilateralmente a ridefinire l'importo richiesto, intervenendo in autotutela ad annullare - ex art. 21-*octies* della legge 241/1990, come espressamente riconosciuto dallo stesso TAR Veneto nelle sentenze nn. 1035 e 1285 del 2014 - il suo originario atto di quantificazione del contributo, che assume essere viziato a causa dell'erronea individuazione della norma da applicare.

Sfuggono le ragioni in base alle quali in tale fattispecie non debba trovare applicazione il successivo art. 21-*nonies*, che espressamente configura e tutela il "legittimo affidamento" del privato nei riguardi dell'attività amministrativa, stabilendo che *"il provvedimento illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies ... può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati ..."*⁴.

Infatti, a nostro avviso nella situazione sopra descritta sono presenti entrambi i presupposti cui la più attenta dottrina subordina il configurarsi del "legittimo affidamento" ⁵.

Da un lato, la costante prassi applicativa seguita dai Comuni veneti nel quantificare il contributo sul costo di costruzione per tutti i titoli edilizi rilasciati dal 30 giugno 2003 fino all'eventuale "adeguamento" al valore minimo (5%) indicato dall'art. 16, comma 9, del Testo unico, costituisce indubbiamente *"un'attività dell'Amministrazione idonea a determinare una situazione di <apparente> legittimità e <apparente> coerenza dell'attività in senso favorevole al cittadino"*.

Ne consegue che - laddove si ritenga che l'art. 16, comma 9, del DPR 380/2001 sia norma direttamente applicabile anche in assenza di apposito "recepimento" regionale - con riferimento ai sopra citati atti di quantificazione del contributo di costruzione si dovrebbe parlare di legittimità solo apparente, in quanto *"il comportamento dell'Amministrazione è stato realizzato in violazione delle regole che presiedono lo svolgimento della sua attività. Diversamente la legittimità sarebbe effettiva"*.

Dall'altro lato, è egualmente indubbio che *"a fronte del comportamento dell'Amministrazione"* si è riscontrata *"la conformazione <in buona fede>, intesa in senso soggettivo, del cittadino, ovvero sia l'<affidamento> alla situazione giuridica <apparente>"*, che ha portato ciascun titolare di permesso di costruire a rispettare la determinazione del costo di costruzione elaborata dai competenti uffici comunali (buona fede oggettiva, intesa come rispetto del generale dovere di correttezza).⁶

Va, inoltre, sottolineato che la tutela del legittimo affidamento trova riconoscimento non solo nei riguardi degli atti con i quali la Pubblica Amministrazione esercita potestà autoritative, ma anche quando la P.A. pone in essere atti di natura paritetica, il che rende irrilevante, nell'affrontare la

⁴ Sui limiti al potere di autotutela ex art. 21-*nonies* della legge 241/1990, da ultimo, TAR Lazio, Sez. I, 3.06.2014, n. 5858; Cons. Stato, Sez. V, 13.03.2014, n. 1265.

⁵ I brani di seguito riprodotti in corsivo virgolettato sono tratti da G. Grasso, *"Sul rilievo del principio del legittimo affidamento nei rapporti con la Pubblica Amministrazione"*, in www.sspa.it, pagg. 20 ss.. Dello stesso Autore anche *"L'affidamento quale principio generale del diritto"*, in www.altalex.com.

Per un'interessante applicazione giurisprudenziale della descritta ricostruzione del "legittimo affidamento" si veda Cass. civ., Sez. trib., 10.12.2002, n. 17576.

⁶ Per una ricostruzione del legittimo affidamento in rapporto alla tutela della "buona fede", si vedano anche D. Corletto, *"Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento"*, in *Procedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento in Europa*, a cura di D. Corletto, 2007, pagg. 1 ss.; R. Musone, *"Annullamento d'ufficio degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento"*, 2012, pagg. 13 ss..

problematica di cui ci si occupa, la qualificazione dell'atto con il quale il Comune quantifica il contributo di costruzione⁷.

Inoltre, attesa la natura tributaria o para-tributaria attribuita alla prestazione patrimoniale avente ad oggetto la quota del contributo calcolata sul costo di costruzione⁸, non va sottaciuto il peculiare rilievo che la tutela del legittimo affidamento assume nel diritto tributario, che la sancisce nella legge 27 luglio 2000, n. 212 "*Statuto dei diritti del contribuente*", il cui art. 10, espressamente rubricato "*Tutela dell'affidamento e della buona fede*", stabilisce che "*I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede*".⁹

Da ultimo, accanto al fondamento del legittimo affidamento sul principio della buona fede, immanente in ogni sistema giuridico, non va trascurato che dottrina e giurisprudenza vi hanno affiancato puntuali riferimenti a principi di rango costituzionale - quali il dovere di solidarietà (art. 2), l'uguaglianza e la certezza del diritto (art. 3), l'imparzialità della P.A. (art. 97) – nonché a principi dell'ordinamento comunitario, la cui rilevanza per l'agire amministrativo è, del resto, sancita dall'art. 1 della legge 241/1990, che espressamente vi rinvia.¹⁰

In conclusione, ribadisco il convincimento manifestato in apertura: il legislatore regionale, con l'art. 2, comma 3, del nuovo provvedimento normativo ha inteso fare salve le quantificazioni della quota del costo di costruzione già operate dai Comuni nella misura del 5% (misura derivante non già dalla tabella allegato A4 alla L.R. 61/1985, bensì dalla soglia minima indicata nell'art. 16, comma 9, del DPR 380/2001), in sede di originario rilascio del titolo edilizio.

Analoga "copertura" con viene, al contrario, assicurata alle richieste di conguaglio formulate successivamente al rilascio del titolo edilizio e motivate con il presunto "errore di diritto" consistente nella sostituzione della tabella allegato A4 della L.R. 61/1985, con la soglia minima indicata dalla norma del T.U edilizia.

La norma regionale non sarà degna della penna di Giustiniano, ma non mi sembra possa essere accusata di assoluta incomprensibilità.

Roberto Travaglini

⁷ Propendono per la natura paritetica, tra gli altri, Cons. Stato, Sez. V, 31.10.2013, n. 5255; Cons. Stato, Sez. IV, 28.11.2012, n. 6033; TAR Veneto, Sez. II, 16.06.2011, n. 1042.

⁸ Cfr. nota 2.

⁹ "*Il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino, reso esplicito in materia tributaria dall'art. 10, comma 1, l. 27 luglio 2000 n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), trovando origine nei principi affermati dagli art. 3, 23, 53 e 97 cost., espressamente richiamati dall'art. 1 del medesimo statuto, è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni, limitandone l'attività legislativa ed amministrativa*" (così Cass. civ., Sez. Trib., 17.04.2013, n. 9308; Id, 13.05.2009, n. 10982; Id, 6.10.2006, n. 21513).

In dottrina, tra gli altri, G. Grasso, "*Sul rilievo del principio del legittimo affidamento nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*", cit., pagg. 82 ss.; R. Sestini, "*Legittimo affidamento e certezza giuridica*", cit., pag. 5 ss.; M. Logozzo, "*Legittimo affidamento e buona fede nei rapporti tra contribuente e amministrazione*", LUISS, 19.12.2012; D. Corletto, "*Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*", cit., pagg. 27 ss.;

¹⁰ Sui possibili fondamenti di carattere costituzionale, oltre che comunitario, del legittimo affidamento e della relativa tutela, oltre agli Autori richiamati nelle precedenti note, si rinvia a S. Moro, "*Il rinvio ai principi dell'ordinamento comunitario ex art. 1 l. n. 241/1990: ius receptum o ius novum?*" in *Procedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento in Europa*, a cura di D. Corletto, cit.; R. Caridà, "*Principi costituzionali e pubblica amministrazione*", in www.giurcost.org; R. Sestini, "*Legittimo affidamento e certezza giuridica*", in www.agatit.org; L. Alla, "*Il legittimo affidamento nel diritto europeo e nel diritto interno*", in www.amministrazioneincammino.luiss.it; F. F. Pagano, "*Il principio di affidamento nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale*", Università Roma Tre, 18.09.2014.