STUDIO LEGALE
MENEGUZZO

Avv. Dario Meneguzzo
Avv. Vasco E. Meneguzzo

Avv. Matteo Acquasaliente
Avv. Diego Giraldo
Dott. Alberto Antico

Malo, li 09 ottobre 2018

OGGETTO: PARERE LEGALE IN MERITO ALLA POSSIBILITÀ DI ANTICIPARE IL PAGAMENTO DEL COSTO DI COSTRUZIONE PER REALIZZARE OPERE DI URBANIZZAZIONE

Per quanto concerne la possibilità di ottenere dal privato, prima del rilascio del titolo edilizio, il pagamento della quota del contributo di costruzione relativo al costo di costruzione da destinare alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, espongo quanto segue.

Come noto, l'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 prevede che: "*Salvo quanto disposto all'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo*".

Il contributo di costruzione, dunque, ha una natura c.d. bicefala, essendo composto sia dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (art. 16, c. 4, 4 bis, 5, 6, 7, 7 bis e 8) sia dal costo di costruzione (art. 16, c. 3, 9 e 10).

Nello specifico, gli oneri di urbanizzazione hanno natura contributiva, perché concernono le spese necessarie ad urbanizzare il territorio e costituiscono una modalità di concorso del privato agli oneri sociali derivanti dall'incremento del carico urbanistico; il costo di costruzione, invece, ha natura impositiva, perché è commisurato all'aumento della capacità contributiva del titolare dell'opera in ragione dell'incremento del patrimonio immobiliare. Quest'ultimo consiste in una prestazione patrimoniale ascrivibile alla categoria dei tributi locali, in quanto il prelievo non si basa, come nel caso degli oneri di urbanizzazione, sui costi collettivi derivanti dall'insediamento di un nuovo edificio, ma sull'incremento di ricchezza immobiliare determinato dall'intervento edilizio stesso. Gli oneri di urbanizzazione, quindi, sono ascrivibili alla categoria dei corrispettivi di diritto pubblico e sono, conseguentemente, dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio di cui si giova.

Anche la giurisprudenza, d'altronde, ha già chiarito la diversa natura giuridica di queste due voci: "*ai sensi dell'art. 16 del DPR 380/2001 il contributo afferente al permesso di costruire,*

commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, è determinato e liquidato all'atto del rilascio del titolo edilizio (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 19.3.2015, n. 1504).
Come ha da tempo chiarito la giurisprudenza, tale contributo [ndr gli oneri di urbanizzazione ed il costo di costruzione] *è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che le nuove costruzioni inducono nel contesto urbano, senza alcun vincolo di scopo in relazione alla zona interessata dalla trasformazione urbanistica e indipendentemente dalla concreta utilità che il concessionario può conseguire dal titolo edificatorio e dall'ammontare delle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere stesse (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 29 ottobre 2015, n. 4950; TAR Lombardia – Brescia, 2 marzo 2012, n. 355; TAR Piemonte, 26 novembre 2003 n. 1675; prima dell'entrata in vigore del testo unico sull'edilizia i medesimi principi erano stati affermati da Consiglio di Stato, sez. V, 27 febbraio 1998, n.201; id., sez. V, 24 marzo 1977, n. 591).*
Il contributo di urbanizzazione [ndr gli oneri di urbanizzazione] *è, invece, commisurato al costo delle opere di urbanizzazione da realizzarsi concretamente nella zona, e differisce dal contributo* [ndr costo di costruzione] *da pagare all'atto del rilascio della concessione di costruzione, che ha natura contributiva, rappresentando un corrispettivo delle spese poste a carico della collettività per il conferimento al privato del diritto all'edificazione e dei vantaggi che il concessionario ottiene per effetto della trasformazione del territorio.*
Si tratta, quindi, di istituti diversi, da cui deriva, quale naturale conseguenza, la determinazione di oneri altrettanto diversi, l'uno relativo al costo sostenuto per rendere urbanizzata ed edificabile la singola area, l'altro relativo al contributo, di carattere tributario, preordinato alla realizzazione del generale assetto urbanistico del territorio (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 15 settembre 2014, n. 4685).
Tali oneri, tuttavia, costituiscono (entrambi) oggetto di obbligazioni reali, aventi carattere ambulatorio passivo, cosicché il presupposto della loro esigibilità non è da radicare soltanto nella materiale esecuzione delle opere, quanto, a monte, nel rilascio del titolo edilizio (fatto costitutivo che sostanzia la determinazione dell'entità del contributo, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 aprile 2014, n. 2261)" (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27.02.2017, n. 469).

La diversità di questi costi, d'altronde, la si deduce anche dal momento in cui gli stessi vengono ad esistenza: nonostante l'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 preveda il loro pagamento unitario al momento del "*rilascio*" del titolo, la l. r. Veneto n. 61/1985 attua un distinguo, ancorando gli oneri di urbanizzazione, *ex* art. 81, c. 2 della l. r. Veneto n. 61/1985, al momento del ritiro del titolo ed il costo di costruzione a quello del rilascio, *ex* art. 81, c. 3 della l. r. Veneto n. 61/1985.

Indiscussa la diversità giuridica degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, si ricorda che, come chiarito dalla Deliberazione n. 144 del 11.05.2017 della C. Conti sez. controllo Lombardia, le entrate connesse al versamento degli oneri di urbanizzazione hanno necessariamente natura di entrate di parte capitale, derivando dal consumo del suolo ed essendo intrinsecamente destinate alla realizzazione di opere. La naturale allocazione di tali entrate è tra le risorse di parte capitale, ordinariamente utilizzabili solo per spese di investimento, salvo le eccezioni di legge (art.162, co.6, T.U.E.L.).

Per quanto concerne le entrate connesse al costo di costruzione, invece, la natura tributaria delle stesse le fa necessariamente confluire nel totale delle entrate che, in virtù del principio dell'unità di bilancio (art.162, co.2, T.U.E.L.), sono destinate a finanziare il totale delle spese.

Ciononostante, come chiarito dalla Deliberazione n. 154 del 14.05.2018 della C. Conti sez. Controllo Lombardia, non è ammesso utilizzare il costo di costruzione per realizzare opere di urbanizzazione, perché "*la legge non lo prevede e ciò contrasterebbe con il principio di legalità*".

Ne deriva che tale voce del contributo di costruzione non può fondersi e/o confondersi con l'altra.

Tanto esposto, ripongo al quesito confermando che non è possibile, né legittimo, procedere ad incassare il contributo di costruzione prima del rilascio del titolo edilizio.

Ne consegue, a fortiori, che tale somma non potrà essere utilizzata dall'ente per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria/secondaria.

Cordiali saluti.

Avv. Dario Meneguzzo