

Il rilascio o la validità/efficacia di un titolo edilizio non possono subordinarsi al versamento degli oneri

24/02/2021

Accade, talvolta, che un Ente locale provveda a diniegare il rilascio di un titolo edilizio o l'assenso ad una sua successiva variante a causa del mancato tempestivo pagamento del contributo di costruzione da parte dell'interessato.

In altri casi, si riscontra il rilascio di titoli edilizi che espressamente subordinano la propria efficacia al corretto e tempestivo pagamento degli oneri di urbanizzazione e/o del costo di costruzione.

Del pari, si rinvencono talora dei provvedimenti comunali che dispongono *a posteriori* la sospensione dell'efficacia di un permesso di costruire sempre per l'omesso versamento dei contributi da parte del privato titolare del P.d.C.

Ma si potrebbero individuare tanti altri provvedimenti "atipici" – per dire così – di simile portata.

In tutte queste circostanze, risulta evidente il tentativo dell'Amministrazione comunale di assicurarsi il pagamento del contributo dovuto *ex lege* dal cittadino, cercando di incidere sulla possibilità che il cittadino stesso possa concretamente "utilizzare" quel determinato titolo abilitativo edilizio.

Se l'obiettivo perseguito dalla P.A., in casi siffatti, è sostanzialmente comprensibile, pur tuttavia, si tratta di condotta non consentita dalla disciplina di settore, ciò potendosi desumere, fra l'altro, dal chiaro tenore delle seguenti disposizioni normative:

- l'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, che non condiziona affatto la legittimità del permesso di costruire al preventivo pagamento del contributo di costruzione;
- l'art. 20 del medesimo d.P.R. n. 380/2001, che – fra gli atti necessari al procedimento per il perfezionamento del permesso di costruire – non contempla il preventivo pagamento degli oneri concessori;
- l'art. 42 dello stesso Testo Unico, che prevede unicamente l'applicazione di sanzioni pecuniarie o la riscossione coattiva a carico di chi abbia ritardato od omesso il pagamento degli oneri concessori, senza alcuna previsione di illegittimità o inefficacia del titolo edilizio.

Con la recente decisione della Sezione II, n. 321 del 3 febbraio 2021, il T.A.R. Campania, sede di Salerno, è tornato ad occuparsi di una vicenda di questo tipo ed offre l'occasione per delineare lo stato dell'arte sull'argomento.

A tal proposito, è un principio senz'altro consolidato quello secondo cui il pagamento o meno degli oneri non può incidere sul rilascio e/o sulla validità o perdurante efficacia di un

titolo *ad aedificandum*, il quale riposa esclusivamente sul rispetto dei parametri di carattere urbanistico-edilizio.

In tal senso, la giurisprudenza amministrativa ha significativamente evidenziato, già anni or sono, che *«È illegittimo il diniego della richiesta di variante al permesso di costruire motivato sulla base del mancato versamento degli oneri di costruzione; invero, le sanzioni per il ritardato o l'omesso pagamento del contributo di costruzione, indicate nell'art. 42, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, non comprendono la decadenza del titolo né, quindi, il diniego di assentimento della sua proroga o di varianti; al contrario, la decisione in ordine alla proroga o meno dell'efficacia del permesso di costruire è atto che presuppone l'acclaramento della sussistenza o meno delle circostanze indicate nell'art. 15, d.P.R. n. 380, cit., così come quella su una variante postula una mera verifica di compatibilità urbanistico-edilizia del progetto»* (così la decisione T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 10.10.2011, n. 788).

Sulla medesima falsariga, si rinvergono anche alcune recenti pronunce del G.A. lombardo, il quale ha più volte ribadito che *«Il titolo edilizio si perfeziona indipendentemente dalla corresponsione degli oneri di urbanizzazione, come si ricava anche dal tenore dell'art. 42, comma 3, l. reg. Lombardia n. 12 del 2005. A tal fine, va richiamato l'art. 42, d.P.R. n. 380 del 2001 che prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria rapportata all'entità del contributo in caso di mancato pagamento o per il suo ritardo, con la possibilità per i Comuni di tutelarsi mediante la riscossione coattiva»* (così T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 05.09.2019, n.1949, ma anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 02.05.2018, n. 1183).

Del pari, è stato sentenziato che *«Il mancato pagamento degli oneri concessori, in mancanza di un'espressa previsione in tale senso, non può comportare la mancata formazione del titolo ed essere sanzionato con la demolizione (T.A.R., Campania, Napoli, sez. VII, 16/07/2013, n. 3708) atteso che la decisione in ordine alla efficacia del permesso di costruire è atto che presuppone l'acclaramento della sussistenza o meno delle circostanze indicate nell'art. 15, d.P.R. n. 380 (riproduttivo dell'art. 4, commi 3, 4 e 5, l. n. 10/1977) così come quella su una variante postula una mera verifica di compatibilità urbanistico-edilizia del progetto»* (cfr. la parte motiva della decisione T.A.R. Toscana, sez. III, 27.12.2018, n. 1690, pronunciata sul caso di un privato che, a distanza di vent'anni dalla realizzazione di un intervento edificatorio, si era visto contestare l'abusività dell'opera, in quanto – a detta dell'Ente – il titolo edilizio di due decenni prima non si sarebbe mai perfezionato ... a causa del mancato versamento degli oneri).

Sempre nella prospettiva delineata, la pronuncia T.A.R. Campania, Salerno, 17.06.2016, n. 1503, aveva riaffermato il principio di diritto secondo cui i provvedimenti *latu sensu* inibitori dei titoli edilizi (nel caso esaminato dalla sentenza dianzi richiamata, si trattava di un'ordinanza

di sospensione dell'efficacia del permesso di costruire) non possono legittimamente essere adottati sulla base di problematiche concernenti il pagamento degli oneri concessori, osservando che: *«l'unica conseguenza discendente dal mancato pagamento degli oneri de quibus potrebbe essere quella delle esazione coattiva della pretesa creditizia e delle irrogazione delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 42 del D.P.R. 380/2001, e non certamente, in ogni caso, la sospensione dell'efficacia del permesso di costruire»*.

Ebbene, con la recente sentenza qui in esame, il medesimo T.A.R. di Salerno è tornato sull'argomento, giudicando dirimente – ancora una volta – quanto statuito dall'art. 42 del T.U. in materia edilizia. Tale disposizione stabilisce che il ritardato o il mancato versamento del contributo di costruzione comporta l'applicazione di sanzioni pecuniarie, nella misura stabilita dai regolamenti regionali, compresa negli intervalli percentuali previsti dalla norma statale di riferimento. Ulteriormente, il comma 5 della suddetta disposizione prevede che, in caso di persistenza dell'inadempimento, l'Amministrazione comunale proceda alla riscossione del contributo e delle sanzioni secondo le norme vigenti in materia di riscossione coattiva delle entrate (cfr. Cons. di Stato, sez. VI, 10.02.2021, n. 1242, ma anche Cons. di Stato, sez. IV, 07.11.2017, n. 5133).

Di qui, consegue in maniera evidente – a detta del T.A.R. – che il pagamento del contributo di costruzione non rappresenta elemento condizionante la validità del titolo edificatorio. Tale approccio è spiegabile con la natura del contributo quale obbligazione di pagamento correlata al rilascio del titolo, la cui determinazione peraltro ha tipicamente valore paritetico e non autoritativo (cfr., da ultimo, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 13.10.2020, n. 1888; ma anche Cons. di Stato, Ad. Plen., 30.08.2018, n. 12), cosicché – specie in presenza di una norma che regola, in maniera esplicita, le conseguenze dell'inadempimento del privato – diviene *contra legem* la determinazione con la quale l'Ente pubblico condizioni il rilascio o la perdurante validità e/o efficacia del titolo (già emesso) all'adempimento dell'obbligazione, rispetto alla quale il titolo costituisce mero presupposto giuridico-fattuale.

In definitiva, può dirsi che la decisione in esame si pone senz'altro nel solco della consolidata giurisprudenza in materia, risultando, non solo, del tutto condivisibile, ma anche l'ennesima conferma di una prassi amministrativa ancora purtroppo fortemente radicata.

avv. Domenico Chinello

Per www.italiaiur.it