



## DOSSIER – GLI ONERI DI COSTRUZIONE

L'esecuzione di interventi edilizi è onerosa: il titolare del permesso abilitativo deve infatti versare alla pubblica amministrazione un contributo equivalente al costo di costruzione e agli oneri concessori. A tale regola si contrappongono alcune eccezioni.

Nel presente dossier si fornisce una panoramica degli interventi gratuiti ed onerosi, si evidenziano le possibilità di opporsi ai conteggi comunali e si affronta il tema dell'onerosità del mutamento di destinazione d'uso.\*

\* Il presente dossier riproduce gli articoli pubblicati su Il Sole 24 Ore del 14 ottobre 2013 da Guido Inzaghi, Carmen Chierchia e Simone Pisani

## ONERI E CONTRIBUTO, GRATUITI SOLTANTO I LAVORI EDILIZI MINORI SEMPRE ESONERATA LA MANUTENZIONE

di Guido Inzaghi

Gli interventi edilizi minori sono gratuiti. Per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili non viene richiesto il **contributo di costruzione**. Mentre la nuova costruzione produce, sempre, un incremento del carico urbanistico sull'area di intervento ed è quindi un intervento oneroso.

Ma non è il solo titolo edilizio a distinguere i lavori soggetti al contributo da quelli esenti. Di recente, infatti, sono stati considerati onerosi anche gli interventi che comportano un aumento delle superfici utili di calpestio (Corte di giustizia amministrativa, sentenza 5 settembre 2013, n. 741) pur in assenza di aumento di cubatura (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 999/1999).

L'articolo 16 del Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001) precisa che per il rilascio del **permesso di costruire** l'interessato è tenuto a versare all'amministrazione comunale un contributo di costruzione che si compone di due voci, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione. Attraverso la quota degli oneri di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire è chiamato a partecipare ai costi sociali delle opere di urbanizzazione, le quali, quindi, si ridistribuiscono e gravano su coloro che beneficeranno delle utilità del nuovo intervento. La quota per costo di costruzione si giustifica per l'aumentata capacità contributiva del titolare.

### GLI INTERVENTI A PAGAMENTO

L'onerosità del titolo abilitativo va ravvisata ogniqualvolta un nuovo intervento edilizio produca un aggravio del carico urbanistico sul territorio. È quindi il caso delle **ristrutturazioni mediante demolizione e ricostruzione**: questi interventi, portando alla definizione di un bene nella sostanza nuovo, producono di regola un incremento del carico urbanistico pari a quello delle nuove costruzioni (TAR Lombardia, Sez. II, n. 4455/2009). Il tipo di permesso necessario per l'esecuzione degli interventi di ristrutturazione non incide sull'obbligatorietà del contributo: esso dovrà, quindi, essere corrisposto anche se la ristrutturazione è soggetta a semplice SCIA.

### I LAVORI GRATUITI

Sono gratuiti gli **interventi minori**, quali le opere di manutenzione ordinaria, straordinaria e di risanamento conservativo. Le modifiche interne ad unità abitative, come apertura di porte interne o spostamento di pareti, sono in particolare gratuite sempre che non comportino la modifica dei parametri urbanistici quali la superficie utile.

Inoltre, secondo il Testo unico, il contributo di costruzione non è dovuto per gli interventi da realizzare **in zona agricola**, funzionali alla conduzione del fondo e alle esigenze dell'imprenditore agricolo.

Tra le fattispecie gratuite, poi, l'articolo 17 annovera gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento di **edifici unifamiliari**, in misura non superiore al 20%. Sul punto l'interpretazione giurisprudenziale è fortemente restrittiva: sono stati considerati onerosi, infatti, gli interventi su immobili familiari destinati allo svolgimento di **attività produttive** o con **destinazione mista abitativa e produttiva**, come i Bed & Breakfast: in questi casi, la giurisprudenza vi ha scorto un fine di lucro incompatibile con lo scopo della norma che tende – tramite la previsione di gratuità – a favorire il miglioramento delle esigenze abitative dei nuclei familiari (T.A.R. Marche, sezione I, sentenza 10 maggio 2012, n. 310; T.A.R. Campania sezione I, 8 gennaio 2013, n. 25).

Sono gratuite, poi, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici. Nell'ambito delle opere di urbanizzazione, la Legge Tognoli (Legge 122/1989) fa rientrare i **parcheggi** che, pertanto, non sono soggetti a contributo concessorio (T.A.R. Campania, Sezione II, 24 maggio 2013, n. 2745).

Sono gratuiti anche gli interventi da realizzare in attuazione di norme speciali a seguito di pubbliche calamità nonché gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili o comunque volti alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia.

Sempre l'articolo 17 del Dpr 380 prevede, poi, due ipotesi di riduzione del contributo di costruzione:

- edilizia abitativa convenzionata;
- realizzazione della prima abitazione.

## DIECI ANNI DI TEMPO PER OPPORSI AI CONTEGGI

di Carmen Chierchia

Il contributo di costruzione viene calcolato dal Comune prima di rilasciare il permesso di costruire. Sono i Comuni a determinare l'ammontare della quota di oneri di urbanizzazione (sulla base della tabelle parametriche definite dalla Regione) mentre la quota di costo di costruzione è fissata dalle Regioni.

Per gli interventi edilizi autorizzabili tramite titoli autocertificati (Scia e Dia) il contributo è calcolato dal soggetto che richiede il titolo, il quale tramite modelli di calcolo predisposti dal Comune, autoliquida gli oneri dovuti. Resta fermo, poi, il potere del Comune di valutare la congruità dell'autoliquidazione effettuata dal privato e, eventualmente, richiedere integrazioni.

La determinazione degli oneri dovuti per il singolo intervento può essere contestata da parte del privato. Il soggetto si può opporre ai calcoli aritmetici eseguiti dall'amministrazione: il ricorso, in tal caso, riguarda il diritto soggettivo alla corretta quantificazione degli oneri dovuti e può essere proposto nel termine di prescrizione decennale (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 24 settembre 2012, n. 5080).

Viceversa, se si contesta la ragione del credito il termine di decadenza torna ad essere quello ordinario di 60 giorni. Se ad esempio è in discussione la legittimità di una tabella parametrica di un Comune che assoggetta al pagamento degli oneri gli spostamenti interni di pareti, il rapporto tra le parti non può essere considerato paritetico (ci si oppone, infatti, l'esercizio di un potere) con la conseguenza che il ricorso contro la determinazione dell'onere dovrà essere proposto nell'ordinario termine decadenziale di 60 giorni.

Cosa succede se, dopo aver versato il contributo, il privato non realizza più (o realizza solo parzialmente) l'opera assentita?

Ciò può accadere sia per mutamento di decisione da parte del titolare del permesso sia per intervenuto decorso dei termini di inizio o fine lavori, sia infine per il sopravvenire di previsioni urbanistiche contrastanti con le opere autorizzate e non ancora realizzate. In tal caso, sorge in capo all'interessato il diritto alla restituzione di quanto versato all'amministrazione. Il contributo, infatti, è connesso all'incremento del carico urbanistico nell'area: se l'intervento non viene realizzato non si realizza il presupposto del contributo, con la conseguenza che quanto versato è stato indebitamente percepito dall'amministrazione comunale e di tale somma il privato può richiederne la restituzione (Tar Lombardia – Brescia, Sezione I, 30 gennaio 2011, n.188).

L'obbligo giuridico di corrispondere il contributo sorge, infatti, con il rilascio della concessione edilizia, non venendo in rilievo né la già intervenuta realizzazione di opere di urbanizzazione (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 22 febbraio 2011, n. 1108), né la mancata realizzazione delle opere assentite (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 30 luglio 2012 n. 4320).

Il termine di prescrizione del diritto alla restituzione inizia a decorrere dal momento in cui il privato comunica la propria intenzione di non procedere con l'edificazione (Tar Lombardia, Sezione II, 24 marzo 2010, n. 728) o a partire dalla data in cui sia intervenuta la decadenza della concessione per la mancata realizzazione delle opere (Tar Campania-Salerno, Sezione II, sentenza 5 maggio 2013, n. 513).

Parimenti, anche il diritto dell'amministrazione a sollecitare il pagamento non versato o a richiedere eventuali maggiorazioni degli importi dovuti, soggiace allo stesso termine decennale di impugnazione, decorso il quale scatta la prescrizione (Tar Campania, Sezione IV, sentenza 22 maggio 2013, n. 2634).



## IL CAMBIO D'USO PUÒ FAR SCATTARE IL PAGAMENTO

di Simone Pisani

Il mutamento di destinazione d'uso di un immobile può risultare oneroso. La quantificazione dipende da una serie di fattori di natura urbanistica.

La disciplina del mutamento d'uso, a livello nazionale, è principalmente contenuta nell'articolo 10 del Dpr 380/2001 (Testo unico edilizia), che tuttavia affida alle Regioni il compito di stabilire quali mutamenti d'uso, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche dei fabbricati, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività. Le Regioni, a loro volta, normalmente demandano l'identificazione delle specifiche ricadute delle singole tipologie di mutamento d'uso agli strumenti urbanistici comunali.

In materia, interviene anche l'articolo 19 dello stesso Dpr che, con riguardo alle opere non destinate alla residenza, specifica che, qualora la loro destinazione d'uso venga modificata nei dieci anni successivi alla fine dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, calcolata al momento della variazione.

La materia non ha, dunque, una disciplina unitaria sull'intero territorio nazionale. Comunque, l'evoluzione giurisprudenziale consente di individuare alcuni principi consolidati.

Innanzitutto, il mutamento d'uso di un fabbricato in favore di una determinata destinazione è ammesso solo se questa rientra in quelle consentite per l'area dallo strumento

urbanistico generale: prima di procedere ad un cambio d'uso occorre, quindi, verificare la compatibilità della funzione rispetto alla regolamentazione comunale.

Per quanto attiene al profilo economico, il mutamento sarà oneroso se c'è passaggio tra categorie urbanistiche funzionalmente autonome, sia che si tratti di mutamenti d'uso con opere, sia che si tratti di mutamenti senza opere.

Come recentemente ribadito dalla giurisprudenza, infatti, il fondamento del contributo di urbanizzazione non consiste nel titolo edilizio in sé, ma nella necessità di redistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione su quanti ne beneficiano, con la conseguenza che, nel caso di modificazione della destinazione d'uso cui si correli un maggiore carico urbanistico, è integrato il presupposto per il pagamento della differenza tra gli oneri dovuti per la destinazione originaria e quelli, se più elevati, dovuti per la nuova destinazione (Consiglio di Stato, sentenza 30 agosto 2013, n. 4326).

Alla luce di questo principio, un cambio d'uso, ancorché senza opere, che determina un maggior carico urbanistico, può configurare il presupposto per il pagamento del contributo con conseguente necessità di pagare la differenza tra gli oneri di urbanizzazione già corrisposti e quelli, se più elevati, dovuti per la nuova destinazione.

Il mutamento d'uso può, inoltre, implicare l'adeguamento della dotazione di aree a standard. La giurisprudenza ha ritenuto legittima la disposizione di uno strumento urbanistico che condiziona i cambi d'uso con opere alla cessione o alla monetizzazione delle aree a standard aggiuntive (Tar Lombardia, sentenza 22 luglio 2010, n. 3256).

### Parola chiave

**Contributo di costruzione:** è il contributo posto a carico del costruttore dovuto (a) a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione (quota oneri di urbanizzazione) e (b) a causa dell'incremento di ricchezza prodotto dall'intervento edilizio (quota costo di costruzione).

### Ipotesi in cui il contributo dovuto è ridotto

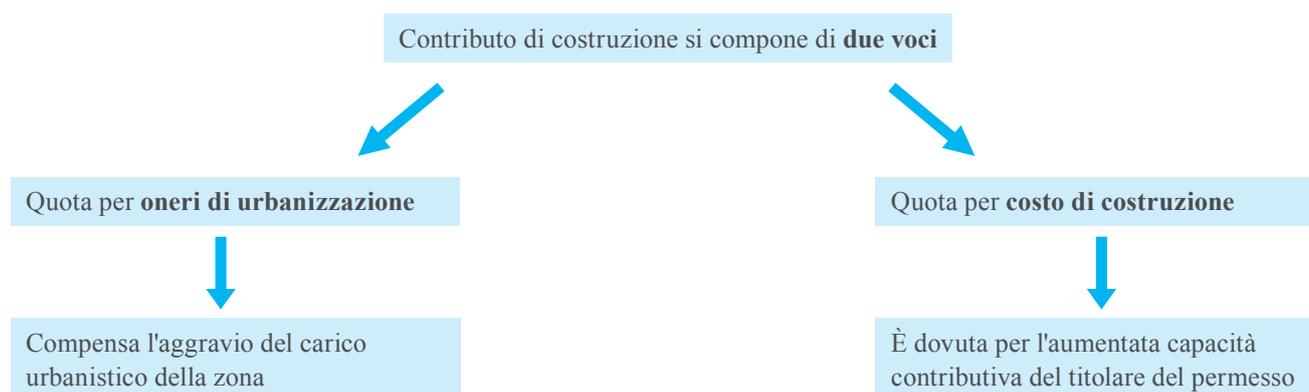
|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Edilizia abitativa convenzionata | Contributo ridotto alla quota degli oneri di urbanizzazione                   |
| Prima abitazione                 | Contributo equivalente a quanto previsto per l'edilizia residenziale pubblica |

### Ipotesi in cui il contributo di costruzione non è dovuto

|  |   |
|--|---|
| Interventi in zona agricola                            | il contributo non sarà dovuto solo se gli interventi sono funzionali (a) alla conduzione del fondo e (b) alle esigenze dell'imprenditore agricolo |
| ristrutturazione e ampliamento di edifici unifamiliari | in misura inferiore al 20% dell'edificio  |
| opere pubbliche  | realizzate da enti istituzionalmente competenti   |
| opere di urbanizzazione                                | eseguite, anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici  |
| impianti rinnovabili                                   | strumenti volti alla produzione di energia o all'uso razionale dell'energia   |

### Esempi pratici:

| Caso  | Intervento gratuito  | Intervento a pagamento  |
|---|--|---|
| Modifiche interne ad una unità abitativa: spostamento di tramezzi interni   | l'intervento è gratuito nella misura in cui le modifiche interne non aggravino il carico urbanistico |   |
| Modifiche interne ad una unità abitativa: creazione di nuovi bagni  | l'intervento è gratuito poiché non incide sulle componenti degli oneri di urbanizzazione             |   |
| Ristrutturazione di un edificio che non modifica la volumetria originaria ma scompone in più unità abitative l'immobile |  | la creazione di addizionali unità abitative è in grado di incidere sul carico urbanistico |
| Installazione di pannelli fotovoltaici  | si tratta di intervento gratuito   |   |
| Costruzione di sale cinematografiche  | si tratta di intervento gratuito in virtù di una disposizione speciale di legge (il D.L. 26/1994)    |   |



Visitate il nostro blog: <http://blogs.dlapiper.com/regulatory-ita/>

If you have finished with this document, please pass it on to other interested parties or recycle it, thank you.

 [@DLA\\_Piper\\_Italy](https://twitter.com/DLA_Piper_Italy)

[www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)

DLA Piper è la denominazione commerciale in Italia dello Studio Legale Tributario Associato. DLA Piper è uno studio legale globale i cui membri sono entità legali separate e distinte. Per ulteriori Informazioni: [www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)  
Copyright © 2013 DLA Piper. All rights reserved. | OCT13 | 2654958