

**1** **Annose problematiche, come quelle legate allo scomputo delle opere di urbanizzazione, andrebbero ridisciplinate secondo una prospettiva adeguata ai tempi, agevolando gli interventi.** Il rilascio del permesso di costruire comporta - salvo negli interventi che fruiscono di un regime di gratuità - la corresponsione al Comune di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione. Un tema rilevante che origina divergenti opinioni tra i privati e i Comuni riguarda la possibilità di effettuare lo scomputo di tale contributo. La norma di riferimento è contenuta nell'articolo 16 del D.P.R. n.380/2001, dove il secondo comma stabilisce che la quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata e, a "scomputo" totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune.

**2** **La giurisprudenza si è di recente pronunciata, sul tema, con un'interessante sentenza della quarta sezione del Consiglio di Stato, la n.8919 del 31 dicembre 2019,** in merito ad un ricorso avente ad oggetto, appunto, la richiesta di accertamento del diritto di fruire dello scomputo del costo di costruzione. Del resto, nella prassi comune accade non di rado di discutere, a margine di una procedura edilizia, la questione della possibilità, o meno, di ammettere lo scomputo anche del costo di costruzione. Con tale sentenza il Consiglio di Stato ha deciso un caso di preteso diritto allo scomputo (anche) del costo di costruzione relativo alla realizzazione di una multisala cinematografica, assentita dal Comune con un permesso di costruire nel 2006, rilasciato sulla scorta di una convenzione integrativa stipulata tra le parti un mese prima del rilascio del p.d.c.. Nella questione decisa dal Consiglio di Stato la convenzione, accessiva al p.d.c., stabilisce che la società possa realizzare opere di urbanizzazione a scomputo dei soli oneri di urbanizzazione, ma, poi, individua l'importo scomputabile nella somma di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione. Secondo la Società operatrice, titolare del p.d.c., avrebbe dovuto darsi prevalenza al dato numerico, secondo il Comune, invece, rilevarebbe il dato terminologico, tanto più che l'importo dovuto

## IL CONTRIBUTO PER IL RILANCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO E LA QUESTIONE DELLO SCOMPUTO ANCHE DEL COSTO DI COSTRUZIONE

*Avv.<sup>to</sup>  
Antonio Chierichetti*

*Avvocato amministrativista  
Docente al Politecnico di Milano*





a titolo di “contributo di costruzione” sarebbe sempre modificabile dall’Amministrazione (cfr. sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 30 agosto 2018, n. 12).

**3** In un momento di crisi edilizia come l’attuale sarebbe opportuno **scomputare interamente le opere di urbanizzazione ma la normativa vigente è obsoleta.** Il Consiglio di Stato con la sentenza n.8919/2019 ha rilevato che interpretando la convenzione del p.d.c. come avrebbe desiderato la Società sorgerebbe l’ulteriore conseguente problematica della possibilità giuridica che convenzioni accessive a provvedimenti amministrativi ampliativi in materia edilizia (p.d.c. convenzionato) possano consentire lo scomputo non solo degli “oneri di urbanizzazione”, ma anche del “costo di costruzione”. E’ chiaro che serve una riforma della norma vigente. Certo il T.A.R., in primo grado, aveva dato una risposta positiva, per due ragioni: sia perché l’art. 16, comma 2, DPR 380/2001, non prevedere la possibilità dello scomputo degli oneri di urbanizzazione, non vieterebbe espressamente lo scomputo anche del costo di costruzione, sia perché la natura tributaria propria del costo di costruzione atterrebbe all’an ed al quantum, ma non al quomodo, sì che, secondo il TAR, ben avrebbe potuto il Comune ottenere il pagamento in forma diversa da quella monetaria. Il Comune invece, con una prospettazione condivisa dal

Consiglio di Stato nella sentenza n.8919/2019 in esame, ha sostenuto che, da un lato la disposizione dell’art.16, comma 2, DPR 380/2001 avrebbe natura speciale (e dunque, eccezionale) rispetto al generale obbligo di corresponsione monetaria del “contributo di costruzione” e sarebbe, pertanto, da interpretarsi restrittivamente. Dall’altro lato la natura tributaria del costo di costruzione (che, non essendo “immediatamente correlato alla realizzazione di opere di urbanizzazione”, differirebbe nettamente dagli oneri di urbanizzazione) escluderebbe comunque di per sé ogni possibilità per il Comune di esigere il pagamento in forma diversa da quella prescritta dalla legge (ossia in forma monetaria), pena lo stravolgimento delle norme di contabilità pubblica.

**4** La suddetta disposizione dell’art.16 di un testo unico dell’edilizia che ormai risale ad un’epoca passata che non ha niente a che fare con quella attuale, in effetti, non menziona il costo di costruzione, ma si riferisce ai soli oneri di urbanizzazione (analogamente dispone, altrettanto anacronistico, l’art. 45 L.R. Lombardia n.12/2005). Tale disposizione quindi non vieta espressamente lo scomputo anche del costo di costruzione ma ciò, tuttavia, non assume un rilievo decisivo. Quando il legislatore detta una disciplina per una specifica fattispecie, ciò conduce implicitamente ad escluderne l’applicazione anche ad altre e diverse ipotesi non menzionate. Inoltre, la disposizione del secondo comma dell’art.16 ha natura derogatoria rispetto a quanto previsto dal primo comma dove è stabilito che il rilascio del p.d.c. comporta la



corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. Per altro, l'espressione "corresponsione" rimanda ad una dimensione monetaria del pagamento la quale è l'ordinaria forma di riscossione delle entrate degli enti pubblici. La disposizione in esame dunque delinea un'eccezione alla regola *juris generale* per cui i debiti tributari o, comunque, regolati da norme di diritto pubblico si estinguono con un pagamento in moneta: in ragione di tale natura eccezionale, la disposizione non è applicabile oltre i casi ed i tempi in essa previsti dato che (cfr. art. 14 preleggi) non riflette né veicola un principio generale, ma, al contrario, vi deroga.

**5** Il Consiglio di Stato osserva anche che il "contributo" di cui all'art.16, comma 1, DPR 380, ivi inclusa la parte commisurata al costo di costruzione, ha natura di corrispettivo di diritto pubblico e configura una prestazione patrimoniale imposta. Ora, i crediti di diritto pubblico sono indisponibili per l'Ente impositore non solo in ordine all'an ed al quantum (ossia alla fase genetica), ma anche in ordine al quomodo (ossia alla fase esecutiva o solutoria). Siamo di fronte ad una norma rigida e fuori dal tempo. Il Comune non può, in assenza di una specifica e puntuale previsione legislativa, accordarsi con il contribuente (o, comunque, con il debitore di una prestazione di diritto pubblico) circa una modalità di soluzione diversa dall'adempimento monetario. Dunque il Comune non può convenire un *datio in solutum* (che consiste nell'accordo negoziale fra creditore e debitore circa l'effettuazione, con effetto estintivo dell'obbligazione, di una prestazione diversa da quella originariamente dedotta in contratto) con il soggetto tenuto a corrispondere il contributo di costruzione. Del resto la locuzione "con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune", contenuta nell'art.16, comma 2, non dimostra né sottende un'implicita autorizzazione legislativa a convenire pattiziamente col privato delle forme solutorie alternative a quella monetaria. Un'eccezione di tale portata richiederebbe infatti una disciplina espressa ed esplicita da parte del legislatore. E' sufficiente considerare che tale locuzione va letta nell'ambito della generale disciplina apprestata dal secondo comma, afferente alla realizzazione diretta, da parte del privato, delle opere di urbanizzazione.

