



COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E
PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO
ragioneriagenerale@comune.palermo.it
Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Capo Area tecnica della riqualificazione urbana
e della pianificazione urbanistica

Al Sig. Capo Area Tecnica della Rigenerazione Urbana,
delle OO.PP. e dell'attuazione delle politiche di coesione

E p.c Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Prot. n.156982 del 26.02.2019

Oggetto: Tassative ipotesi di scomputo degli oneri di urbanizzazione. *Corte dei Conti, sezione Piemonte, delibera n. 5/2019*

Si rende noto il principio affermato dalla Corte dei Conti - sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, con la delibera n. 5/2019/SRCPIE/PAR, secondo cui *"Le ipotesi di scomputo degli oneri di urbanizzazione e di esonero del costo di costruzione devono considerarsi tassative e di stretta interpretazione perché derogatorie alla regola della normale onerosità del permesso a costruire ⁽¹⁾ che costituisce principio fondamentale della normativa di settore"⁽²⁾*. Sicchè, deve affermarsi che l'onerosità del permesso di costruire costituisce la regola generale rispetto alla quale ogni deroga riveste carattere eccezionale, deve essere normativamente individuata e non è suscettibile di analogia.

La Sezione precisa che le scelte relative alle concrete modalità di realizzazione delle opere di urbanizzazione, il riconoscimento dell'esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione come pure il regime dominicale loro impresso dalla convenzione urbanistica, spettano, in concreto, all'Ente, quali scelte di amministrazione attiva.

L'ammissione allo scomputo degli oneri di urbanizzazione costituisce oggetto di una valutazione ampiamente discrezionale da parte dell'amministrazione a fronte della quale non sussiste un vero e proprio diritto in capo al privato proponente che viene in essere solo allorché, a fronte della realizzazione da parte sua di opere di urbanizzazione ovvero dell'impegno a realizzarle, vi sia stato un espresso atto di accettazione consensuale da parte della stessa amministrazione.

In sostanza, secondo la Corte la giustificazione del contributo di costruzione viene individuata nell'onere gravante sul Comune (e in senso lato sulla collettività), derivante dall'aumento del

⁽¹⁾ Così, *ex multis*, Consiglio di Stato IV sez. n. 2754 del 2012

⁽²⁾ Corte cost. 3 novembre 2016 n. 231.

carico urbanistico, per la costruzione o l'adeguamento delle opere di urbanizzazione necessarie in riferimento alla nuova attività edilizia, anche considerando che l'urbanizzazione delle aree costituisce un presupposto generale dell'attività edilizia.

Il testo Unico delle norme in materia edilizia, approvato con d.p.r. n. 380/2001 ha conferito maggiore sistematicità alla materia. Difatti, l'art. 16 del T.U. 380 del 2001 rubricato come *"Contributo per il rilascio del permesso di costruire"* prevede, come sopra affermato, che il rilascio del permesso a costruire *"Salvo quanto disposto all'articolo 17, comma 3"* obblighi al pagamento di un contributo *"commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione"*.

Partendo dal presupposto che il contributo di urbanizzazione ha natura di prestazione patrimoniale imposta, non avente natura tributaria a carico del privato, anche indipendentemente dall'utilità specifica del singolo concessionario, questo è comunque tenuto a concorrere alla spesa pubblica per le infrastrutture che debbono accompagnare ogni nuovo insediamento edificatorio.

La quota di contributo per costo di costruzione, invece, non presenta natura corrispettiva, configurandosi come prestazione tributaria⁽³⁾. Tale quota è rapportata alle caratteristiche e alla tipologia delle singole costruzioni, riguarda esclusivamente l'attività edificatoria in sé ed il suo criterio di riferimento è quindi la specifica *"produzione di ricchezza connessa all'uso edificatorio del territorio e delle potenzialità economiche che ne derivano"*⁽⁴⁾.

La previsione di cui all'art. 16 del richiamato testo normativo ha poi confermato la possibilità per il privato di obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con relativo scomputo, parziale o totale degli oneri prevedendo, altresì la *"conseguente acquisizione delle opere al patrimonio indisponibile del Comune"*.

Pertanto non vi è alcuna giustificazione, in linea di principio, a scomputare dai contributi per spese di urbanizzazione l'importo dei contributi dovuti per monetizzazione di aree standard trattandosi di distinti e ugualmente necessari costi che l'amministrazione deve sopportare per la sostenibilità dell'intervento.

L'esclusione della possibilità di scomputo deriva, tra l'altro, dal ricorso al criterio letterale, ex art 12 delle Preleggi, laddove, nella formulazione dell'art. 16, l'espressione *"conseguente acquisizione delle opere al patrimonio indisponibile del Comune"*, ed in particolare l'impiego del sostantivo *"acquisizione"*, evoca chiaramente il concetto di proprietà.

Pertanto, sottolinea la Sezione, intenzione del legislatore è quella di limitare l'operatività dello scomputo degli oneri all'ipotesi del trasferimento in proprietà delle opere di urbanizzazione in quanto unica modalità in grado di garantire l'effettiva funzionalizzazione del bene all'interesse pubblico ed a preservarne la natura pubblica⁽⁵⁾.

Da tali previsioni vanno, invece, tenute distinte, le ipotesi di esonero dal pagamento del costo di costruzione (componente anch'essa del contributo per il rilascio del permesso a costruire), di cui all'art. 17 del D.P.R. 380 del 2001 s.m.i. che, in particolare al terzo comma, dispone la non debenza del contributo di costruzione in relazione agli *"impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici"*.

L'equiparazione ex art. 17 comma 3 lettera c) del d.P.R. n. 380/2001, ai fini dell'esonero dal contributo, si giustifica in funzione della circostanza che si tratta di specifiche opere urbanizzative individuate dallo strumento urbanistico, ancorché la loro realizzazione sia poi eseguita da privati, come accade ad esempio nel caso in cui nel quadro di una convenzione e a fronte di una iniziativa edificatoria il privato assuma l'onere di realizzare le specifiche opere urbanizzative previste in quella maglia⁽⁶⁾.

Tantomeno è possibile ipotizzare, al fine di introdurre ulteriori ipotesi di scomputo, non contemplate dalla legge, prendere in considerazione un ipotetico ed ingiustificato arricchimento dell'Ente ai danni del privato per l'ipotesi in cui non si riconosca il beneficio dello scomputo a fronte di opere realizzate sulla proprietà privata, ancorché assoggettate in via permanente all'uso

⁽³⁾ Così, Cass., Sez. I 27 settembre 1994 n. 7874

⁽⁴⁾ Così, T.A.R. Liguria, sez. I, 28 marzo 2013 n. 552.

⁽⁵⁾ Così, Cass. sez. I, 25 luglio 2016, n. 15340.

⁽⁶⁾ Ex multis, C.d.S., sez. V, 10 maggio 1999, n. 536; C.d.S., sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69; C.d.S., sez. V, 1° giugno 1992, n. 489.

pubblico. Ciò in ragione del fatto che le spese di manutenzione delle opere e delle aree destinate all'uso pubblico, asseritamente ritenute a carico del privato nella richiesta di parere, gravano, al contrario, normalmente sulla P.A. ai sensi dell'art. 1069 c.c. in quanto titolare della servitù perpetua di uso pubblico, salvo che sia diversamente stabilito dal titolo o dalla legge.

Nell'attuale panorama di contabilità pubblica, coerentemente con l'attuale normativa vincolistica ispirata al principio secondo il quale i proventi per titoli abilitativi edilizi costituiscono, tra gli altri, consistente strumento di copertura della spesa, il rispetto delle superiori prescrizioni assume grande rilievo.

IL RAGIONIERE GENERALE
F.to Dott. Bohuslav Basile