

La Corte costituzionale, su rimessione del T.a.r. per il Veneto, dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Veneto che, in tema di modalità di calcolo del costo di costruzione per il rilascio dei titoli edilizi, aveva escluso la praticabilità di richieste di conguaglio riferite a liquidazioni che, in passato, sulla base di una previgente legge regionale, erano state compiute con modalità non conformi a quelle dettate dal testo unico dell'edilizia (art. 16, comma 9, del d.P.R. n. 380 del 2001).

**Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2020, n. 64 – Pres. Cartabia, Red. Barbera**

**Edilizia – Norme della Regione Veneto – Costo di costruzione – Successione di leggi regionali nel tempo – Avvenuta liquidazione secondo parametri non conformi a quelli di cui al testo unico dell'edilizia – Richiesta di conguaglio – Esclusione – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

*E' incostituzionale l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2015, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., nella parte in cui – non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che, all'atto del rilascio del titolo edilizio, avevano liquidato un importo inferiore rispetto a quello derivante dai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del d.P.R. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia) – fa salve le determinazioni della quota del costo di costruzione, calcolate in base alla norma statale, soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con una successiva richiesta di conguaglio (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha annullato, *in parte qua*, una legge regionale del Veneto che, nel porre rimedio ad una previgente legge regionale in materia di determinazione del costo di costruzione per il rilascio del permesso di costruire, aveva bensì riallineato la disciplina veneta ai criteri di calcolo prescritti dall'art. 16, comma 9, del testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), sostituendo la relativa tabella, ma aveva – al contempo – escluso la possibilità di conguagli per liquidazioni avvenute in difformità da detti criteri. Va ricordato che l'art. 16, comma 9, del citato d.P.R. prevede, con una norma cedevole, che le disposizioni del testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi. Con l'art. 2, comma 3, della legge veneta n. 4 del 2015, oggetto della pronuncia della Corte, il legislatore regionale è intervenuto sul regime anteriore all'entrata in vigore della medesima legge regionale e, quindi, sulla disciplina transitoria di fonte regionale, prevedendo che il contributo di costruzione determinato dal Comune rimanga fermo solo qualora la determinazione del contributo sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio.

La questione di costituzionalità era stata sollevata dal T.a.r. per il Veneto, sezione II, con ordinanza 5 febbraio 2019, n. 159 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 562, nonché oggetto della *News US n. 23*, in data 21 febbraio 2019, cui si rinvia per una compiuta ricostruzione della fattispecie e per altri richiami di giurisprudenza). A ricorrere dinnanzi al T.a.r. era una società che, dopo aver versato una quota a titolo di costo di costruzione per la realizzazione di un fabbricato plurifamiliare, aveva ricevuto, dal Comune, la richiesta di versamento di un ulteriore importo a titolo di conguaglio; ciò, in quanto – secondo l'amministrazione – la somma pagata all'atto del rilascio del titolo edilizio, nel 2008, era stata erroneamente determinata nel 2 per cento del costo complessivo (in base a quanto prevedeva la legge regionale n. 61 del 1985, all'epoca vigente) anziché nel maggiore importo corrispondente al 5 per cento del detto costo, secondo la misura minima fissata dal citato art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, quale attuato nella Regione con la nuova legge regionale n. 4 del 2015. La pretesa del Comune, tuttavia, si scontrava con la norma di cui all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2015, secondo cui *"Resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio"*. In sostanza – come rilevato dal giudice rimettente – tale norma, dalla portata retroattiva, paralizzava le azioni restitutorie dei Comuni, consentendo loro *"di chiedere e di riscuotere soltanto gli importi del contributo quantificati in base alla norma statale contestualmente al rilascio del titolo, inibendo la riscossione del conguaglio anche ove la relativa richiesta sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della L.R. Veneto n. 4/2015"*.

II. – Nella sentenza in rassegna, prima di affrontare il merito della questione nel senso dell'accoglimento, la Corte costituzionale si è soffermata sul requisito della rilevanza, connesso alla ritenuta natura retroattiva della norma oggetto dello scrutinio di costituzionalità. In proposito, la Corte giunge alla conclusione che *"la norma censurata si applica anche alle richieste di conguaglio anteriori alla sua entrata in vigore"*, sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) a giudizio della Corte, la natura retroattiva della norma discende, anzitutto, da un'interpretazione letterale della stessa, posto che il comma 2 dell'art. 2 (nel disporre che *"I parametri della tabella di cui comma 1 si applicano anche ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non abbia ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione"*) riferisce espressamente l'applicazione della nuova legge anche ai procedimenti in corso, apprezzandosi quindi *"la chiara volontà del legislatore regionale di non intaccare le determinazioni erroneamente compiute dai Comuni in base alla preesistente legge regionale, rendendo prive di effetto le successive"*

*richieste di conguaglio volte ad adeguare il contributo per il costo di costruzione alle previsioni della legge statale applicabile”;*

b) la natura retroattiva, peraltro, discende anche da *“un’interpretazione di tipo sistematico e teleologico”*, come emerge dalla seguente ricostruzione del dato normativo:

b1) il contributo per il costo di costruzione, quale introdotto dall’art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (*Norme per la edificabilità dei suoli*), fu all’epoca quantificato in *“una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione”* (art. 6, comma 3);

b2) tale forbice di valore, modificata temporaneamente dall’art. 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (*Norme per l’edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*), convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94, fu poi ripristinata dall’art. 7, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*);

b3) con l’entrata in vigore del t.u. edilizia, la disciplina del contributo in questione è stata rimodellata dal citato art. 16, comma 9, che sul punto ha confermato la competenza regionale a determinarlo, fissando una quota compresa fra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione;

b4) con la tabella allegata alla legge regionale n. 61 del 1985, la Regione Veneto aveva previsto una quota minima pari all’uno e mezzo per cento, omettendo poi di adeguarla alla *“forbice”* prevista dal sopravvenuto t.u. edilizia, limitandosi ad adottare una disposizione transitoria (l’art. 13 della legge regionale n. 16 del 2003) che manteneva in vita le previsioni della legge regionale del 1985, senza tuttavia precisarne dovutamente i limiti di applicabilità;

b5) la conseguente incertezza interpretativa è stata presto risolta dalla giurisprudenza amministrativa nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma del testo unico statale, *“in quanto espressiva di una disciplina di principio, dettata al fine di assicurare uniformità nella determinazione del contributo in tutto il territorio nazionale”*;

b6) proprio sulla scorta di tale orientamento, è quindi intervenuta la norma censurata del 2015 la quale – precisa la Corte – è *“evidentemente destinata a riguardare i casi nei quali i Comuni, all’atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal t.u. edilizia, salvo poi domandarne l’integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l’opzione ermeneutica favorevole all’applicazione immediata e diretta della legge statale”*;

- b7) tale assunto, secondo la Corte, è confermato da quanto risulta nei lavori preparatori della legge regionale del 2015, in cui si legge quanto segue: *“non potranno esserci richieste di congruaggio successive all’atto del rilascio del permesso di costruire, cosa che alcuni Comuni, per timore di possibili responsabilità contabili, stavano iniziando a fare. Le uniche richieste retroattive saranno quelle previste in caso di errori materiali, ma non certo per le interpretazioni errate delle norme date nel passato da parte del funzionario comunale competente”*;
- c) venendo, quindi, al merito della questione sollevata, la Corte ritiene fondata la censura argomentata ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., per violazione, da parte della legge regionale, di un principio fondamentale dettato, dalla legislazione dello Stato, nella materia concorrente del *“governo del territorio”*; ciò, sulla base del seguente percorso argomentativo:
- c1) la norma censurata, non consentendo la richiesta di congruaggio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all’atto del rilascio del titolo, *“esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall’art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione”*;
- c2) tale effetto determina *“la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia ‘governo del territorio’”*, posto che – come da costante giurisprudenza costituzionale – *“nell’ambito della normativa di principio di detta materia rientrano le disposizioni concernenti l’onerosità del titolo abilitativo”* (vengono qui richiamate la sentenza 3 novembre 2016, n. 231, in *Urb. e appalti*, 2017, 51, con nota di DI MARIO, ed in *Giur. cost.*, 2017, 421, con nota di CHIEPPA, e la sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 10, con nota di CELOTTO, in *Giur. cost.*, 2003, 2675, con note di D’ATENA, ANZON, MOSCARINI e GENTILINI, in *Cons. Stato*, 2003, II, 2007, con note di D’ARPE e di MILO, in *Urb. e appalti*, 2003, 1399, con nota di CAPUTO, in *Guida al dir.*, 2003, 40, 67, con nota di FORLENZA, in *Dir. e giustizia*, 2003, 37, 58, con nota di MAGNI, in *Giur. it.*, 2004, 1567, con nota di MASSA PINTO, in *Dir. maritt.*, 2004, 955, con nota di CARPANETO, ed in *Le Regioni*, 2004, 535, con note di BARTOLE e VIOLINI);
- c3) tra le disposizioni statali in materia di onerosità del titolo abilitativo, peraltro, assumono le fattezze di normativa di principio anche quelle che *“concorrono a determinare l’effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo, in quanto legate a quest’ultimo da un rapporto di coesenzialità”* (cfr. sentenza 15 novembre 1988, n. 1033, in *Cons. Stato*, 1988, II, 2067, nonché sentenza 15 febbraio 1980, n. 13, in *Giur. it.*, 1981, I, 195);

- c4) in tal senso appare connotata la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, che, *“nel fissare una cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*;
- d) in proposito, la Corte aggiunge che, nell'ambito che qui occupa, *“solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corresponsività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato”*;
- e) in conclusione, la Corte, mediante la tecnica dell'ablazione, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma *“nella parte in cui fa salve le determinazioni della quota del costo di costruzione in base all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con una successiva richiesta di conguaglio”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- f) con la sentenza n. 231 del 2016, citata nella pronuncia in rassegna, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015 le quali esoneravano dal contributo di costruzione due categorie di intervento che, secondo la legge statale, devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal testo unico dell'edilizia (nello specifico, si trattava degli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari, quando l'incremento della superficie agibile all'interno delle unità immobiliari sia inferiore a 25 metri quadrati, e quando le variazioni di superficie derivino da mera eliminazione di muri divisorii; nonché gli interventi di frazionamento di unità immobiliari che determinino un numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pure con aumento di superficie agibile); in tale occasione:
- f1) la Corte rilevò che le fattispecie di esonero introdotte dalle norme regionali impugnate, qualificabili ora come *“manutenzione straordinaria”* ora come *“ristrutturazione edilizia”* (secondo le definizioni di cui al t.u. edilizia), andavano al di là delle previsioni statali che, per simili interventi edilizi, prevedono la mera riduzione del contributo, ovvero applicano diverse ipotesi di esonero;
- f2) tali fattispecie – precisò la Corte – *“contrastano, dunque, con i principi fondamentali della materia”* (governo del territorio) e, segnatamente, con il

principio dell'onerosità del titolo abilitativo il quale *“riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”, aggiungendo che “anche le deroghe al principio (elencate all’art. 17 del TUE), in quanto legate a quest’ultimo da un rapporto di coesenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale”*;

- f3) peraltro, precisò la Corte, rimane salvo l’ambito della normativa di principio laddove la legge regionale sia diretta solo *“a introdurre una più precisa quantificazione dei presupposti applicativi della disposizione statale”*, come, ad esempio, nel caso in cui la norma regionale si limiti a precisare la nozione di *“aumento del carico urbanistico”* rilevante ai fini della norma statale (art. 17, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001) che prevede una riduzione del contributo per le opere di manutenzione straordinaria comportanti un simile aumento;
- g) nella sentenza n. 303 del 2003, parimenti menzionata dalla decisione in rassegna, la Corte dichiarò – tra le altre cose – non fondata la questione di costituzionalità sollevata sull’art. 1, comma 7, della legge n. 443 del 2001 (c.d. legge obiettivo), norma che – in un contesto di semplificazione dei titoli edilizi (in cui il comma 6 consentiva di realizzare, con mera d.i.a., interventi prima assoggettati a concessioni e/o ad autorizzazioni edilizie) – affermava *“Nulla è innovato quanto all’obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione”*; in proposito, la Corte precisò che tale norma, *“senza avere il contenuto di norma di dettaglio, si limita a reiterare l’obbligo dell’interessato di versare gli oneri di urbanizzazione commisurati al costo di costruzione anche quando il titolo abilitativo consista nella denuncia di inizio attività. L’onerosità del titolo abilitativo riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica ‘governo del territorio’”* (par. n. 11.3 del Considerato in diritto);
- h) con la sentenza n. 1033 del 1988, anch’essa citata nella decisione in rassegna, la Corte affermò che gli artt. 7 e 9 del decreto-legge n. 9 del 1982, convertito in legge n. 94 del 1982, il quale prevedeva alcune ipotesi di deroga al principio di onerosità della concessione edilizia (quale, in precedenza, stabilito dall’art. 3 della legge n. 10 del 1977), *“prevedono eccezioni o deroghe a un medesimo principio, il quale rientra indubbiamente fra le norme fondamentali delle riforme economico- sociali, non tanto perché stabilito in una legge che questa Corte ha già assegnato nella sua totalità a tale categoria di norme (sent. n. 13 del 1980), ma piuttosto perché il principio di onerosità della concessione incide profondamente su un punto nevralgico della disciplina della rendita fondiaria, modificando radicalmente il precedente regime”*; aggiunse, quindi, la Corte

che *“anche le deroghe o le limitazioni di un principio, legate da un rapporto di coesistenzialità o di integrazione necessaria con lo stesso, partecipano della sua stessa natura di norma fondamentale delle riforme economico-sociali, in quanto concorrono a determinare l’effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo”*;

- i) ancor prima, con la parimenti richiamata sentenza n. 13 del 1980, la Corte, nell’occuparsi dell’istituto dell’indennità di espropriazione, affermò – tra le altre cose – che la legge n. 10 del 1977, nel suo complesso, insieme alla legge n. 865 del 1971, dovevano considerarsi *“apportatrici di riforme industriali e agrarie”*, con la conseguenza che *“la disciplina della misura dell’indennità in esse prevista rappresenta un limite, al rispetto del quale la Regione è tenuta in base all’art. 14 dello Statuto siciliano”*; ne risultava, quindi, il contrasto, costituzionalmente rilevante, della legge della Regione siciliana approvata il 15 dicembre 1978 che si riferiva al valore venale degli immobili, anziché al *“valore medio agricolo”* accolto dalle menzionate leggi statali (in ogni caso, la questione di legittimità di tale legge siciliana fu respinta, in quanto quelle norme statali erano state, nel frattempo, dichiarate illegittime dalla stessa Corte con la sentenza n. 5 del 1980);
- j) sul contributo di costruzione, sulla sua natura giuridica e sulla sua riconduzione alla materia del governo del territorio, nonché sulle differenze che intercorrono rispetto al (diverso) istituto della monetizzazione degli *standards* urbanistici (di cui all’art. 16, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001), cfr., in giurisprudenza, di recente:
  - j1) Cons. Stato, sezione IV, sentenza 27 febbraio 2020, n. 1436, secondo cui *“la monetizzazione è un elemento essenziale della validità del titolo edilizio, mentre il contributo di costruzione opera sul piano dell’efficacia all’interno del rapporto paritetico fra Amministrazione e contribuente”*, sicché *“Gli atti con i quali l’Amministrazione comunale determina o ridetermina il contributo di costruzione, di cui all’art. 16 T.U. edilizia, hanno infatti natura privatistica (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 12 del 2018), con la conseguenza che l’obbligazione di corrispondere il contributo nasce nel momento in cui viene rilasciato il titolo ed è a tale momento che occorre aver riguardo per la determinazione dell’entità dello stesso (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 5412 del 2015 e n. 6202 del 2019)”*;
  - j2) Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2019, n. 2382 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 1086), secondo cui il contributo per le opere di urbanizzazione è *“privo di natura tributaria, trattandosi di un contributo versato a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione, in proporzione ai benefici che la nuova costruzione consegue ovvero una compartecipazione del privato alla spesa pubblica necessaria per realizzare le opere di urbanizzazione”*; in particolare, il contributo straordinario generato dal maggior valore dell’area, previsto dall’art. 16,

comma 4, lett. *d-ter*, del d.P.R. n. 380 del 2001 (come aggiunto dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 133 del 2014, convertito in legge n. 164 del 2014) – il quale configura “*un ulteriore onere rapportato all’aumento di valore che le aree e gli immobili hanno conseguito per effetto di varianti urbanistiche, deroghe o mutamenti di destinazione d’uso; così identificando un ‘contributo straordinario’ diverso ed aggiuntivo rispetto agli oneri di urbanizzazione, che va ad aggiungersi nei casi in cui a monte dell’intervento vi sia stata una determinata scelta pianificatoria di natura eccezionale*” –, “*trova applicazione indistintamente per tutti i procedimenti che comportano un maggior valore generato dall’area da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, non facendo eccezione quello tenuto mediante attivazione del procedimento SUAP disciplinato dal d.P.R. n. 160/2010*”;

- j3) Cons. Stato, sezione V, sentenza 24 ottobre 2016, n. 4417 (in *Urb. e appalti*, 2016, 1391), secondo cui “*In linea generale fra i contributi per spese di urbanizzazione e i contributi dovuti per monetizzazione di aree standard vi è una profonda diversità sul piano dei rispettivi fini; pertanto, in tema di convenzione di lottizzazione, non vi è alcuna giustificazione in linea di principio a scomputare dai primi l’importo dei secondi, trattandosi di distinti e ugualmente necessari costi che l’amministrazione deve sopportare per la sostenibilità dell’intervento*”;
- j4) Cons. Stato, sezione IV, sentenza 14 aprile 2014, n. 1820, secondo cui “*È legittima la delibera del consiglio comunale che, in alternativa alla cessione delle aree a standard, assume quale parametro della monetizzazione il valore di mercato delle aree non cedute, in misura pari al corrispettivo che il promotore lucrerà grazie allo sfruttamento edilizio ed alla commercializzazione degli immobili edificati sulle aree non cedute*”. In particolare, in motivazione, si legge quanto segue: “*In linea generale, è evidente che la regola è costituita dalla cessione gratuita delle aree, che consente di reperire le aree a standards in loco e quindi di assicurare uno sviluppo urbanistico equilibrato, costituendo la c.d. monetizzazione una eccezione e non risolvendosi la medesima in ‘...una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l’ente pubblico e il privato che realizzerà l’opera...’, poiché non può ammettersi separazione tra ‘...i comoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli incomoda (il peggioramento della qualità di vita (dei residenti della zona)...’, ciò che fonda il riconoscimento della legittimazione processuale di questi ultimi a dolersi della violazione della misura degli standards” (tale citazione è presa da Cons. Stato, sezione IV, sentenza 4 febbraio 2013, n. 644, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2013, 404, solo massima). Aggiungeva, inoltre, il Consiglio di Stato: “*Peraltro, laddove la legislazione regionale autorizzi la monetizzazione è del tutto evidente che il vantaggio**



*patrimoniale riveniente al privato – consistente nell'utilizzazione edilizia di aree altrimenti da cedere gratuitamente, con incremento dei volumi realizzabili e quindi anche dei valori economici ritraibili –, possa trovare, proprio sul piano della corrispettività, un punto di equilibrio nella loro commisurazione al valore di mercato delle aree aggiuntive così rese edificabili, che in sostanza sono per dir così "cedute" (in termini planovolumetrici di diritti edificatori, altrimenti preclusi dall'obbligo di cessione) dalla comunità locale";*

- j5) Cons. Stato, sezione IV, sentenza 23 dicembre 2013, n. 6211, secondo cui *"Mentre il pagamento degli oneri di urbanizzazione si risolve in un contributo per la realizzazione delle opere stesse, senza che insorga un vincolo di scopo in relazione alla zona in cui è inserita l'area interessata all'imminente trasformazione edilizia, la monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard afferisce al reperimento delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria all'interno della specifica zona di intervento; e ciò vale ad evidenziare la diversità ontologica della monetizzazione rispetto al contributo di concessione di talché, sotto il versante processuale, non si può utilizzare lo strumento dell'azione di accertamento ammesso per contestare la legittimità del contributo concessorio di cui all'art. 3 l. 28 gennaio 1977 n. 10 o comunque l'insussistenza di tale obbligazione pecuniaria ancorché già assolta";*
- k) ancora in tema di differenze tra costo di costruzione e oneri di urbanizzazione, cfr., di recente, Cons. Stato, sezione IV, sentenza 31 dicembre 2019, n. 8919, secondo cui, mentre è ammissibile lo scomputo degli oneri di urbanizzazione, il costo di costruzione dovuto al Comune non può formare oggetto di compensazioni di sorta e deve essere liquidato con adempimento necessariamente monetario; in sintesi, il ragionamento seguito dal Consiglio di Stato, sul punto, è il seguente:
- k1) il *"contributo"* di cui all'art. 16, comma 1, del d.l. n. 380 del 2001 (ossia, quello che tale norma commisura *"all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo"*), ivi inclusa la parte commisurata al costo di costruzione, *"ha natura di corrispettivo di diritto pubblico e configura una prestazione patrimoniale imposta"* (cfr., per tale affermazione, Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12, in *Foro it.*, 2018, III, 618, con nota di TRAVI e BORGIANI; *Guida al dir.*, 2018, 38, 86, con nota di PONTE; *Riv. giur. urbanistica*, 2019, 91, con nota di GORGERINO; nonché oggetto della News US in data 17 settembre 2018 cui si rinvia per ogni approfondimento);

- k2) 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, che dir si voglia, solutoria);
- k3) l'amministrazione, quindi, non può accordarsi con il privato circa una modalità di soluzione diversa dall'adempimento monetario, ad es. mediante una *datio in solutum* con il soggetto tenuto a corrispondere il contributo di costruzione; del resto, *"l'istituto della datio in solutum 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: come tale, l'istituto è espressione della disponibilità del diritto (e del sovrastante rapporto obbligatorio) di cui, viceversa, l'Amministrazione impositrice, per le ragioni sopra enunciate, difetta ex lege ab origine"*;
- k4) peraltro, *"l'ammissione della negoziabilità delle modalità solutorie delle obbligazioni tributarie (o, comunque, disciplinate dal diritto pubblico) cozzerebbe frontalmente con i principi costitutivi su cui si regge il vigente sistema di contabilità pubblica, fondato sulla generale e rigida indisponibilità anche per l'Amministrazione, salve specifiche e puntuali disposizioni legislative, di tutta la disciplina del tributo (o, comunque, della prestazione patrimoniale imposta) per come delineata dalla legge"*;
- l) sulle condizioni che un Comune deve rispettare per correggere errori del proprio atto di determinazione del contributo di costruzione, errori che determinino la necessità per il privato di corrispondere ulteriori importi, cfr., da ultimo, la già citata sentenza n. 12 del 2018 dell'Adunanza plenaria la quale, in sintesi, ha evidenziato quanto segue:
- l1) il contributo di costruzione è una prestazione patrimoniale imposta, di natura non tributaria, a carico del privato a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae, senza alcun vincolo di scopo in relazione alla zona interessata alla trasformazione urbanistica e indipendentemente dalla concreta utilità che il privato può conseguire dal titolo edificatorio e dalle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere stesse;
- l2) questa ricostruzione, tuttavia, nulla toglie alla considerazione che la relativa obbligazione sia regolata anche dal codice civile e sia soggetta pertanto ad un termine di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.);
- l3) l'atto del Comune che stabilisce la misura del contributo è un mero atto di liquidazione, a carattere ricognitivo e contabile; ciò, posto che il contributo di costruzione, nelle sue due diverse componenti, è dovuto in base a criteri puntuali predeterminati (delineati dall'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001), con

la conseguenza che il suo concreto ammontare è il risultato soltanto di un'operazione aritmetica;

- 14) la determinazione del contributo non ha, pertanto, carattere provvedimentale, né l'atto del Comune è passibile di autotutela ai sensi dell'art. 21-*octies* e dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, ma è semmai da ricondurre all'esercizio di attività amministrativa con strumenti privatistici, di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, della stessa legge n. 241 del 1990;
- 15) è sempre consentito al Comune (ed, anzi, è un suo preciso dovere) richiedere integrazioni dei contributi di costruzione, entro il termine prescrizione decorrente dalla data di rilascio del titolo edilizio, tutte le volte che la determinazione iniziale sia affetta da un'inesatta applicazione delle tabelle parametriche o da un semplice errore di calcolo (nello stesso senso, in precedenza, cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 17 settembre 2010, n. 6950, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 1872, con nota di DELLO SBARBA, nonché Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6033, in *Giurisdiz. amm.*, 2012, I, 1631);
- 16) di fronte all'errore del Comune in punto di liquidazione del contributo di costruzione non è invocabile, in linea di principio, un affidamento del privato, venendo in considerazione un mero errore di calcolo, rispetto al quale il privato è pur sempre nelle condizioni di riconoscerlo (in quanto la liquidazione del contributo avviene sulla base di parametri pubblici, e perciò da lui conoscibili alla stregua dei criteri di ordinaria diligenza del debitore ispirati a buona fede), e ne è sempre consentita la rettifica (cfr. art. 1430 c.c.).