

Il T.a.r. per il Veneto rimette alla Corte costituzionale la q.l.c. della norma regionale veneta (art. 2, comma 3, l.r. 16 marzo 2015, n. 4) che, nel prevedere la possibilità per l'ente locale di riscuotere il contributo di costruzione solo se determinato contestualmente al rilascio del titolo, impedisce retroattivamente le azioni necessarie alla riscossione delle richieste di conguaglio il cui importo non è stato determinato contestualmente al rilascio del titolo.

**T.a.r. per il Veneto, sezione II, ordinanza, 5 febbraio 2019, n. 159 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo**

**Edilizia – Legge regionale – Contributo per il rilascio del permesso di costruire –  
Questione non manifestamente infondata di costituzionalità**

*È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della Legge Regionale della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, nella parte in cui prevede che resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, solo qualora la determinazione del contributo sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio (1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in epigrafe, il T.a.r. per il Veneto ha rimesso alla Corte costituzionale, in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della disciplina del contributo di costruzione contenuta nell'art. 2, comma 3, della legge regionale della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, nella parte in cui introduce un regime differenziato e derogatorio della disciplina statale di cui all'art. 16, comma 9, d.p.r. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia). In particolare, 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 del 2015, 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.

Nel caso di specie, il Comune resistente, nel 2014, rettificava la determinazione del contributo di costruzione stabilito nel 2008. Con l'atto introduttivo del giudizio, la società ricorrente chiedeva, tra l'altro, sulla base della l.r. n. 4 del 2015, l'accertamento negativo del diritto del Comune di pretendere il conguaglio del costo di costruzione e l'annullamento dell'atto di intimazione emanato.

II. – Premessa la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il Collegio osserva che:

- a) la controversia in ordine alla spettanza e alla liquidazione del contributo per gli oneri di urbanizzazione ha ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito e non è, pertanto, soggetta alle regole delle azioni impugnatorie–annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza;
- b) in relazione alla rilevanza della q.l.c. ai fini della definizione del giudizio,
  - b1) l'art. 2, comma 3, l.r. Veneto, 16 marzo 2015, n. 4, prevede che *“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”*;
  - b2) la richiesta di conguaglio è stata inviata dall'amministrazione il 4 dicembre 2014 e la legge regionale è entrata in vigore il 4 aprile 2015;
  - b3) tuttavia, la disposizione, pur non qualificandosi espressamente come retroattiva, deve ritenersi applicabile anche ai casi in cui la richiesta di conguaglio da parte dell'amministrazione sia stata effettuata prima della sua entrata in vigore;
  - b4) infatti, con essa, il legislatore regionale, nel mantenere ferme le sole determinazioni con cui si è fatta diretta applicazione della normativa statale che siano avvenute contestualmente al rilascio del permesso di costruire e non con successivi conguagli, ha escluso l'ammissibilità del conguaglio che miri a recuperare l'importo del contributo nella misura minima prevista dalla legislazione statale se non contestuale al rilascio del titolo edilizio;
  - b5) la norma ha pertanto portata retroattiva, nel senso che inibisce il conguaglio non contestuale al rilascio del titolo edilizio anche se la relativa richiesta, come nel caso di specie, è avvenuta anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale del 2015;
- c) sempre in punto di rilevanza, la norma non appare suscettibile di alcuna interpretazione costituzionalmente orientata atteso che essa esclude espressamente l'applicazione della disposizione di principio di fonte statale per i rapporti conseguenti alle determinazioni e liquidazioni del contributo che siano state erroneamente effettuate, impedendo, così, l'applicazione diretta della norma di principio dettata dal legislatore statale in materia di legislazione

concorrente a tutela di esigenze unitarie di prelievo e violando l'autonomia di entrata e di spesa dei Comuni;

d) vi sono dubbi sulla compatibilità costituzionale della norma in relazione agli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119, primo, secondo e quarto comma della Costituzione, in quanto:

d1) con l'art. 2, comma 3, l.r. n. 4 del 2015, il legislatore ha esercitato la propria potestà legislativa in violazione della norma di principio contenuta nell'art. 16, comma 9, d.p.r. n. 380 del 2001, così violando l'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., che riserva al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente; il legislatore regionale ha, infatti, disciplinato i rapporti ancora pendenti sorti nel periodo vigente anteriormente alla sua entrata in vigore sottraendo all'applicazione della norma statale quei rapporti in cui, all'atto del rilascio del titolo, l'amministrazione erroneamente aveva ommesso di dare applicazione della norma statale di principio;

d2) l'art. 16, comma 9, d.p.r. n. 380 del 2001, nel dettare i criteri di determinazione del contributo di costruzione, contribuisce a definire il contenuto dell'onere economico gravante sul soggetto che intenda esercitare lo *ius aedificandi*, così concorrendo a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio di onerosità del permesso di costruire, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, costituisce un principio fondamentale della materia di competenza concorrente "*governo del territorio*"; "*la disposizione di cui al comma 9 dell'art. 16 DPR 380/2001, nella parte in cui individua i parametri per la determinazione del contributo, nella sua componente relativa al costo di costruzione, appare riconducibile a tale categoria di norme di principio, poiché concorrendo a definire il contenuto dell'onere economico gravante sul soggetto che intenda esercitare lo ius aedificandi, ne integra un aspetto essenziale*";

d3) l'art. 16, comma 9, d.p.r. n. 380 del 2001, costituisce anche principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost. e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la definizione di criteri uniformi di determinazione della prestazione imposta per l'intero territorio nazionale mira, da un lato, a garantire a tutti i cittadini parità di condizioni nell'esercizio dello *ius aedificandi*, dall'altro, ai Comuni una quota minima di compartecipazione ai benefici derivanti dall'esercizio dell'attività edificatoria; il contributo di costruzione costituisce, per la giurisprudenza maggioritaria, un corrispettivo di diritto pubblico, avente carattere generale e non tributario di cui è titolare

il Comune che rilascia il titolo edilizio, rientrando, quindi, nel novero delle risorse autonome di cui i Comuni, secondo quanto prevede l'art. 119, secondo comma, Cost., sono titolari; alle disposizioni di legge statale che definiscono i criteri per la quantificazione delle prestazioni imposte spettanti ai Comuni dovrebbe riconoscersi natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché anche da esse dipende l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali, nonché la concreta possibilità di assolvere alle funzioni ad essi attribuite, atteso che il quarto comma dell'art. 119 Cost., esclude che essi possano ricevere, in via ordinaria, ulteriori risorse rispetto a quelle previste dal medesimo articolo;

- d4) l'art. 16, comma 9, d.p.r. n. 380 del 2001, nel prevedere che *“Le disposizioni, anche di dettaglio, del presente 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”*, contiene una disciplina transitoria e cedevole, mediante la quale le disposizioni di dettaglio, attuative di norme di principio contenute nel medesimo d.p.r. trovano immediata applicazione fino all'adeguamento da parte delle Regioni; le norme statali di dettaglio, espressione di principi generali, mirano ad evitare che l'inerzia regionale ponga nel nulla l'individuazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, che è riservata al legislatore statale, così preservando la suddetta riserva e garantendo l'uniforme disciplina nazionale in conformità con gli stessi; l'art. 2, comma terzo, l.r. n. 4 del 2015, introducendo un regime differenziato di determinazione del contributo di costruzione rispetto a quello applicabile sull'intero territorio nazionale per talune fattispecie (quelle per le quali il contributo fosse stato determinato secondo parametri diversi da quello minimo previsti dall'art. 16, comma 9, d.p.r. n. 380 del 2001), si è posto contro quelle esigenze di uniforme regolamentazione presidiate dagli artt. 118, commi primo e quinto, della Costituzione, rendendo definitiva la violazione della norma di principio che il mancato tempestivo adeguamento della legislazione regionale aveva prodotto;
- d5) la disposizione regionale, escludendo che i Comuni possano pretendere con una richiesta di conguaglio il pagamento del contributo nella misura minima prevista dalla legge statale, incide e viola il principio di equiordinazione tra enti territoriali previsto dall'art. 114 Cost., nonché l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta ai Comuni dall'art. 119,

comuni primo, secondo e quarto, Cost., e il principio di buona amministrazione previsto dall'art. 97 Cost.; la norma regionale, in particolare, nell'escludere il diritto dei Comuni di pretendere il pagamento del contributo nella misura determinata dalla legge statale, incide su un credito già acquisito al patrimonio comunale per effetto del rilascio del permesso di costruire, viola l'autonomia di entrata e di spesa riservata ai Comuni e impedisce ai Comuni di far valere e riscuotere nella loro interezza crediti già acquisiti al patrimonio in assenza di alcuna valutazione sulla sostenibilità economica di tale rinuncia;

- d6) la norma invade, inoltre, la sfera di potestà legislativa esclusiva nella disciplina dell'ordinamento civile riservata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.; infatti, con la disposizione in esame il legislatore statale ha dettato una disciplina speciale per gli atti di determinazione e liquidazione del contributo di costruzione già emessi, sottraendo ai Comuni il potere di rideterminare l'importo già liquidato in base alla disciplina regionale previgente, prendendo posizione sulla natura, autoritativa o paritetica, degli atti con cui l'amministrazione determina e liquida l'importo del contributo di costruzione e sull'ammissibilità, e le relative condizioni, della rideterminazione del suddetto importo. In particolare, la legge regionale ha manifestato una chiara opzione per la tesi che esclude la modificabilità della liquidazione del contributo di costruzione effettuata dal Comune contestualmente al rilascio del titolo; i rapporti obbligatori, già instaurati alla data della sua entrata in vigore, vengono sottoposti a una disciplina peculiare, mediante la quale la pretesa creditoria del Comune viene ridotta nel *quantum* rispetto al suo contenuto legale, ove non esercitata in tale misura fin dal momento della sua originaria quantificazione ed è riconosciuta una tutela dell'affidamento del privato del tutto avulsa dalla verifica dei profili di conoscibilità della normativa applicabile. Il legislatore regionale ha, quindi, dettato disposizioni che incidono sul regime giuridico di un rapporto obbligatorio di contenuto essenzialmente pecuniario e soggetto alle disposizioni di diritto privato, invadendo una competenza riservata dall'art. 117, secondo comma, Cost., alla potestà legislativa statale;
- d7) la norma non può, inoltre, ritenersi conforme ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, in quanto disciplina diversamente rapporti obbligatori di fonte legale, integralmente definiti nel loro contenuto, per effetto della medesima legge, in funzione della circostanza, meramente casuale, che il

Comune abbia o non abbia fatto corretta applicazione della legge vigente in sede di rilascio del titolo.

III. – Per completezza si segnala che:

- e) sulla natura della prestazione contributiva e della relativa obbligazione, sul momento in cui si deve determinare il contributo, sulla rettificabilità del contributo, Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12 (in *Foro it.*, 2018, III, 618, con nota di TRAVI – BORGIANI, nonché oggetto della News US, in data 17 settembre 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui, tra l'altro:
- e1) *“gli atti con i quali la pubblica amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, non hanno natura autoritativa, non essendo espressione di una potestà pubblicistica, ma costituiscono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune per il rilascio del permesso di costruire, stante la sua onerosità, nell'ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta, in quanto tale, al termine di prescrizione decennale, sicché ad essi non possono applicarsi né la disciplina dell'autotutela dettata dall'art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimenti manifestazioni di imperio”;*
- e2) *“la pubblica amministrazione, nel corso di tale rapporto, può pertanto sempre rideterminare, sia a favore che a sfavore del privato, l'importo di tale contributo, in principio erroneamente liquidato, richiedendone o rimborsandone a questi la differenza nell'ordinario termine di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.) decorrente dal rilascio del titolo edilizio, senza incorrere in alcuna decadenza, mentre per parte sua il privato non è tenuto ad impugnare gli atti determinativi del contributo nel termine di decadenza, potendo ricorrere al giudice amministrativo, munito di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a., nel medesimo termine di dieci anni, anche con un'azione di mero accertamento”;*
- e3) *“l'amministrazione comunale, nel richiedere i detti importi con atti non aventi natura autoritativa, agisce quindi secondo le norme di diritto privato, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 241 del 1990, ma si deve escludere l'applicabilità dell'art. 1431 c.c. a questa fattispecie, in quanto l'errore nella liquidazione del contributo, compiuto dalla pubblica amministrazione, non attiene ad elementi estranei o ignoti alla sfera del debitore ed è quindi per lui in linea di principio riconoscibile, in quanto o riguarda l'applicazione delle tabelle parametriche, che al privato sono o devono essere ben note, o è determinato da un*

*mero errore di calcolo, ben percepibile dal privato, errore che dà luogo alla semplice rettifica”;*

- e4) *“la tutela dell'affidamento e il principio della buona fede, che in via generale devono essere osservati anche dalla pubblica amministrazione nell'attuazione del rapporto obbligatorio, possono trovare applicazione ad una fattispecie come quella in esame nella quale, ordinariamente, la predeterminazione e l'oggettività dei parametri da applicare al contributo di costruzione, di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, rendono vincolato il conteggio da parte della pubblica amministrazione, consentendone a priori la conoscibilità e la verificabilità da parte dell'interessato con l'ordinaria diligenza, solo nella eccezionale ipotesi in cui tali conoscibilità e verificabilità non siano possibili con l'ordinaria diligenza richiesta al debitore, secondo buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.), nell'ottica di una leale collaborazione volta all'attuazione del rapporto obbligatorio e al soddisfacimento dell'interesse creditorio vantato dal Comune”;*
- e5) 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. La circostanza che un'obbligazione patrimoniale abbia una fonte pubblicistica non esclude che le vicende del rapporto siano assoggettate anche alle ordinarie regole civilistiche;
- e6) l'atto del comune che stabilisce la misura del contributo è un mero atto di liquidazione, a carattere ricognitivo e contabile, in quanto il contributo, nelle sue due diverse componenti, è dovuto in base a criteri puntuali predeterminati (cfr. art. 16 d.p.r. n. 380 del 2001), con la conseguenza che il suo concreto ammontare è il risultato soltanto di un'operazione aritmetica, mentre il fatto costitutivo dell'obbligazione è il rilascio del titolo edilizio. La determinazione del contributo non avrebbe pertanto carattere provvedimento e l'atto del comune non sarebbe neppure passibile di autotutela;
- e7) sebbene il credito dell'amministrazione, per la sua particolare finalità, sia assistito da particolari sanzioni e da speciali procedure coattive di riscossione ciò non contrasta con la fondamentale natura del rapporto obbligatorio paritetico inerente al momento del pagamento del contributo e accessorio al rilascio del permesso di costruire;

- f) prima dell'intervento dell'Adunanza plenaria potevano registrarsi tre orientamenti principali sul tema della rettifica del contributo di costruzione e sulle condizioni che un comune deve rispettare per correggere errori del proprio atto di determinazione del contributo:
- f1) un primo orientamento (Cons. giust. amm. reg. sic., 15 giugno 2007, n. 422; Id., 18 maggio 2007, n. 373; Id., 21 marzo 2007, n. 244, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2007, 1063; Id., 2 marzo 2007, n. 64, in *Giurisdiz. amm.*, 2007, I, 412; Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6033, in *Giurisdiz. amm.*, 2012, I, 1631; Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 1992, n. 360, in *Riv. giur. ed.*, 1992, I, 624) riconosceva che il contributo di costruzione fosse oggetto di un rapporto obbligatorio sottoposto in quanto tale al termine ordinario di prescrizione (art. 2946 c.c.), decorrente dalla data del rilascio del titolo. Tuttavia, la liquidazione iniziale del contributo operata dal comune sarebbe suscettibile di modifica *in peius* esclusivamente in caso di mero errore di calcolo, che, di per sé, comporterebbe solo l'esigenza di una rettifica, con preclusione per il comune di ricorrere all'istituto dell'autotutela amministrativa. L'amministrazione rimarrebbe, tuttavia, vincolata alla propria liquidazione in quanto l'errore, in base al principio enunciato dall'art. 1431 c.c., non potrebbe essere riconoscibile per il privato che è indotto a prestare affidamento nella determinazione del contributo operata dall'amministrazione;
  - f2) un secondo orientamento (cfr. in particolare, Cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 2017, n. 4515; Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2821), pur muovendo dalla natura paritetica del rapporto, afferma che, trattandosi di un rapporto di debito-credito di natura paritetica, la rettifica sarebbe sempre possibile, entro il termine decennale di prescrizione, perché, per un verso, il procedimento sarebbe svincolato dal rispetto delle condizioni di esercizio dell'autotutela amministrativa e, per altro verso, la rideterminazione del contributo dovuto secondo rigidi parametri regolamentari o tabellari costituirebbe un atto dovuto;
  - f3) un terzo orientamento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2016, n. 5402; manifesta preferenza per tale ricostruzione anche l'ordinanza di rimessione all'Adunanza plenaria resa da Cons. giust. amm. reg. sic., 27 marzo 2018, n. 175, oggetto della News US in data 3 aprile 2018) sostiene la natura pubblicista del rapporto nascente dalla determinazione del contributo, trattandosi di prestazione patrimoniale imposta di carattere non tributario, per affermare la conseguente applicabilità in astratto delle regole dell'autotutela amministrativa;



g) sulla disciplina pubblicistica delle sanzioni per il ritardato pagamento del contributo di costruzione, Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 7 dicembre 2016, n. 24 (in *Foro it.*, 2017, III, 129, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 528 (m), con nota di CUTINI, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 104, e in *Riv. amm.*, 2017, 274, nonché oggetto della News US in data 3 gennaio 2017 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui, tra l'altro:

g1) *“l'amministrazione comunale ha il pieno potere di applicare, nei confronti dell'intestatario di un titolo edilizio, la sanzione pecuniaria prescritta dalla legge per il caso di ritardo ovvero di omesso pagamento degli oneri relativi al contributo di costruzione anche ove, in caso di pagamento dilazionato di detto contributo, abbia omesso di escutere la garanzia fideiussoria in esito alla infruttuosa scadenza dei singoli ratei di pagamento ovvero abbia comunque omesso di svolgere attività sollecitatoria del pagamento presso il debitore principale”;*

g2) il contributo di costruzione rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione; la ragione di tale compartecipazione è da ricollegare sul piano eziologico al *surplus* di opere di urbanizzazione che l'amministrazione comunale è tenuta ad affrontare in relazione al nuovo intervento edificatorio del richiedente il titolo edilizio; il contributo ha, pertanto, natura di prestazione patrimoniale imposta, d'indole non tributaria ma di carattere generale (prescindendo totalmente dalle singole opere di urbanizzazione che devono in concreto eseguirsi e venendo altresì determinato indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere); quand'anche risultino trasfuse in apposita convenzione urbanistica, le prestazioni da adempiere da parte dell'amministrazione comunale e del privato intestatario del titolo edilizio non sono tra loro in posizione sinallagmatica; da ciò discende che il soggetto obbligato sia tenuto a corrispondere il contributo di costruzione nel rispetto dei termini convenuti e che l'amministrazione comunale deve eseguire le opere di urbanizzazione in coerenza, anche sul piano temporale, allo sviluppo edilizio del territorio, nell'ambito di un rapporto che è qualificabile in termini di diritto pubblico;

g3) non sussiste alcuna base normativa che correli il potere sanzionatorio del comune al previo esercizio dell'onere di sollecitazione del pagamento presso il debitore principale ovvero presso il fideiussore. Il sistema di pagamento del contributo di costruzione è caratterizzato dalla presenza solo eventuale di una garanzia prestata per l'adempimento del debito

principale e di un parallelo strumento a sanzioni crescenti, con chiara funzione di deterrenza dell'inadempimento, che trova applicazione, in base alla legge, al verificarsi dell'inadempimento dell'obbligato principale. In tale sistema, l'amministrazione comunale, allo scadere del termine originario di pagamento della rata, ha solo la facoltà di escutere immediatamente il fideiussore onde ottenere il soddisfacimento del suo credito, ma, ove ciò non accada, l'amministrazione dovrà sanzionare il ritardo nel pagamento con la maggiorazione del contributo a percentuali crescenti all'aumentare del ritardo; solo alla scadenza di tutti i termini fissati al debitore per l'adempimento (e quindi dopo aver applicato le massime maggiorazioni di legge), l'Amministrazione avrà il potere di agire nelle forme della riscossione coattiva del credito nei confronti del debitore principale (art. 43, d.P.R. n. 380 del 2001);

- g4) la stretta osservanza del principio di legalità comporta pertanto che va ritenuta legittima l'applicazione delle sanzioni per il ritardo, a prescindere da richieste di pagamento inoltrate all'interessato o al suo fideiussore dalla amministrazione concedente il titolo edilizio;
- h) sulla quantificazione del costo di costruzione, sulle tabelle parametriche, sui poteri e l'inerzia delle Regioni:
  - h1) in dottrina: FERRARIO – GIUFFRÈ, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di MARIA ALESSANDRA SANDULLI, Milano, 2015, III ed., 447 ss.;
  - h2) in giurisprudenza: Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2016, n. 5402, cit., secondo cui, tra l'altro, *“sebbene alle Regioni spetti la disciplina di dettaglio pure in soggetta materia, al più la diretta applicazione comunale della norma statale, che nel fissare direttamente l'aliquota minima di legge è comunque inderogabile e ineludibile in base al principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119, co. 2, Cost., serve altresì ad evitare gli effetti nocivi d'ogni inerzia del legislatore regionale, onde essa vige fintanto che la Regione non intervenga o a confermarla o a porne una superiore a quella minima, ossia a quella ritenuta congrua quale livello essenziale di prestazione imposta, ad evidenti fini perequativi del prelievo, per tutto il territorio della Repubblica”, “non è correttamente invocata la tutela dell'affidamento a causa d'un overruling sostanziale da parte del Comune, poiché, per un verso, la potestà di ripensamento ovvero di correzione dei propri errori o illegittimità è, per la P.A., immanente nell'ordinamento ed è espressamente codificata negli artt. 21-quinquies e 21 – nonies della l. 7 agosto 1990 n. 241 anche per quanto attiene alla decorrenza dei relativi effetti e, per altro verso, non esiste un correlato ed inderogabile principio per cui il mutamento d'avviso della P.A. stessa debba valere solo per l'avvenire;*

*l'interpretazione delle norme, invero, è sempre retroattiva, salvo eccezionali ipotesi non ricorrenti nella specie", "l'attrazione a contribuzione del cespite imponibile non esclude, di per sé solo, effetti in varia guisa "retroattivi" della potestà contributiva fintanto che sia ancora attuale l'attitudine soggettiva ed oggettiva alla contribuzione stessa (in particolare, se non v'è stata ancora decadenza o prescrizione di tal potestà), maxime quando si deve doverosamente applicare l'aliquota (minima) di legge ed impedire così forme surrettizie di beneficio o di elusione nel caso concreto, donde la superfluità dell'avviso ex art. 10-bis della l. 241/1990 in relazione al successivo art. 21-octies, co. 2, nonché l'insussistenza di affidamenti tutelabili a favore dell'appellante, nonché la inconfigurabilità della violazione delle garanzie partecipative"; Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 1995, n. 229 (in Foro amm., 1995, 348), secondo cui "ai sensi dell'art. 5 l. 28 gennaio 1977 n. 10 la determinazione degli oneri di urbanizzazione è stabilita in base alle tabelle parametriche fissate dalle regioni e nell'attesa della loro emanazione i comuni provvedono in via provvisoria salvo conguaglio; pertanto, la determinazione a conguaglio sulla base di tabelle sopravvenute all'ultimazione della costruzione è legittima e non richiede alcuna dimostrazione analitica della liquidazione"; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 1994, n. 752 (in Ambiente, 1994, fasc. 10, 108, e in Giur. it., 1995, III, 1, 36), secondo cui "legittimamente, gli oneri di urbanizzazione relativi alla nuova costruzione di magazzini per il deposito e per il commercio di materie prime tessili, vengono determinati facendo riferimento alle tabelle parametriche relative agli edifici commerciali, direzionali e turistici e non invece sulla base delle tabelle per gli edifici aventi natura industriale o artigianale; infatti, tali locali non risultano destinati esclusivamente al deposito di materie prime, che si configura essere una fase del ciclo produttivo, bensì ad attività promiscua di deposito e di commercio delle stesse materie prime; a tal proposito trattandosi di edifici commerciali nessuna rilevanza assume l'edificazione su area identificata «zona D» dal p.r.g., poiché per tali edifici non è prevista alcuna zona territoriale omogenea, potendo sorgere in ogni parte del territorio, quindi anche in «zone D» (insediamento produttivo artigianale-industriale)"; Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 1998, n. 201 (in Riv. giur. urbanistica, 1999, 139, con nota di FIORINI), secondo cui "Il contributo per oneri di urbanizzazione è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne trae"; Cass. civ., sez. I, 27 settembre 1994, n. 7874 (in Foro it., 1995, I, 1921, e in Riv. giur. edilizia, 1995, I, 92), secondo cui "poiché il contributo per le opere di urbanizzazione non ha natura di contro-prestazione*

*in rapporto sinallagmatico rispetto al rilascio della concessione edilizia, ma rappresenta una prestazione di natura tributaria, o al più un corrispettivo di diritto pubblico, che trova il suo fondamento negli oneri che gravano sulla collettività in rapporto alle opere di trasformazione del territorio, il comune non può ritenersi obbligato, per effetto del versamento degli oneri, all'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria";*

i) sulla individuazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, ex art. 117 Cost., all'interno del t.u. edilizia:

i1) Corte cost., 13 aprile 2017, n. 84 (in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 246), secondo cui *"la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, 1° comma, lett. b), d.leg. 6 giugno 2001, n. 378, recante «disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 9, 1° comma, lett. b), d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, recante il «testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A) », va rigettata in quanto infondata, non sussistendo la dedotta violazione degli art. 3, 41, 1° comma, 42, 2° e 3° comma, 76 e 117, 3° comma, cost."*;

i2) Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231 (in *Foro it.*, 2017, I, 2566, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 51, con nota di DI MARIO, in *Giur. costit.*, 2017, 421, con nota di CHIEPPA, e in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 952), secondo cui, tra l'altro: *"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" » (sentenza n. 303 del 2003), e 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 (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980)"; "È dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, 3° comma, cost. - l'art. 6, 20° e 21° comma, primo trattino, l.reg. Liguria n. 12 del 2015, con cui sono stati modificati gli art. 38, 1° comma, lett. a) e c), e 39, 1° comma (con l'aggiunta della lett. g bis), l.reg. Liguria n. 16 del 2008; le disposizioni impugnate dal governo esonerano dal contributo di costruzione due categorie di «interventi sul patrimonio edilizio esistente» (quelli con un aumento della superficie agibile inferiore a venticinque metri quadrati o con variazione di superficie derivante da mera eliminazione di muri divisorii; e quelli di frazionamento di unità immobiliari che determinino un numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pur con aumento della superficie agibile) che possono rientrare, a seconda delle loro caratteristiche, nella nozione di «manutenzione straordinaria» (come definita agli art. 3, 1° comma, lett. b), e 6, 2° comma, lett. a), t.u. edilizia) o in quella di «ristrutturazione*

*edilizia» (come definita dall'art. 3, 1° comma, lett. c), t.u. edilizia); tali fattispecie di totale esonero contrastano con i principi fondamentali della materia, che prevedono per la manutenzione straordinaria (ove ricorrano i presupposti dell'art. 17, 4° comma, t.u. edilizia) una riduzione del contributo alla sola parte corrispondente alla incidenza delle opere di urbanizzazione, e per la ristrutturazione edilizia il pagamento del contributo per intero, salvi casi particolari di esonero o di riduzione (art. 17, 3° comma, lett. b), e 4° comma bis, t.u. edilizia); l'onerosità del titolo abilitativo e le coesenziali deroghe ad esso (elencate all'art. 17 del t.u. edilizia) partecipano della stessa natura di principio fondamentale della materia «governo del territorio»»;*

- i3) Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49 (in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, con nota di STRAZZA, in *Giur. it.*, 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA, e in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, fasc. 4, 87, con nota di CERBO), secondo cui *“È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, 3° comma, cost., l'art. 84 bis, 2° comma, lett. b), l.reg. Toscana 3 gennaio 2005 n. 1, che stabilisce la possibilità per l'amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della Scia, in un numero più ampio di ipotesi rispetto alla previsione statale; nell'ambito della materia concorrente del «governo del territorio», i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (Dia) e per la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), che si inseriscono in una fattispecie, il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi; tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in due fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'amministrazione; una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa; anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della p.a., una volta che siano esauriti i termini prescritti dalla normativa statale, devono considerarsi il necessario completamento della disciplina dei titoli abitativi, poiché l'individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi; la disciplina di questa fase ulteriore è, dunque, parte integrante del titolo abilitativo e costituisce un tutt'uno inscindibile; il suo perno è costituito da un istituto di portata generale - quello dell'autotutela - che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra; ne*

*deriva che la disciplina de qua costituisce espressione di un principio fondamentale della materia «governo del territorio»; la normativa regionale, nell'attribuire all'amministrazione un potere di intervento, lungi dall'adottare disposizioni di dettaglio, ha introdotto una disciplina sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale, toccando i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo e con tutti i rischi per la certezza e l'unitarietà dello stesso";*

- i4) Corte cost., 12 aprile 2013, n. 64 (in *Foro it.*, 2014, I, 2299), secondo cui "È incostituzionale l'art. 1, 1° e 2° comma, l.reg. Veneto 24 febbraio 2012 n. 9, nella parte in cui prevede che, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche, è esclusa, anche con riguardo ai procedimenti in corso, la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della commissione sismica regionale";
- i5) Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1033 (in *Cons. Stato*, 1988, II, 2067, in *Giust. civ.*, 1989, I, 265, in *Riv. giur. edilizia*, 1989, I, 10, e in *Riv. amm.*, 1989, 503), secondo cui: "Il d.l. 23 gennaio 1982, n. 9 convertito con modificazioni dalla l. 25 marzo 1982, n. 94 detta norme integratrici delle norme fondamentali di riforme economico-sociali contenute nella l. 28 gennaio 1977, n. 10 sull'edificabilità dei suoli e, come tale, pone limiti costituzionalmente giustificati sia nei confronti della competenza legislativa spettante alle regioni a statuto ordinario in materia urbanistica, ai sensi dell'art. 117 cost., sia nei confronti della competenza legislativa delle regioni a statuto speciale e in particolare della regione Sardegna ai sensi della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3"; "Le norme che dettano deroghe al principio dell'onerosità della concessione edilizia rientrano fra le norme fondamentali delle riforme economico sociali; gli art. 7 e 9, d.l. 23 gennaio 1982, n. 9 convertito con modificazioni dalla l. 25 marzo 1982, n. 94, non è in contrasto con gli art. 13, lett. f), l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto reg. Sardegna) e 117 cost. nelle parti in cui gli articoli stessi prevedono deroghe al principio dell'onerosità delle concessioni edilizie";
- i6) dalle pronunce descritte si ricava che la Corte costituzionale ha ritenuto che l'urbanistica e l'edilizia vadano ricondotte alla materia «governo del territorio» (Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro it.*, 2005, I, 327, in *Riv. corte conti*, 2004, fasc. 3, 301, in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, 38, con nota di CALEGARI, in *Quaderni regionali*, 2004, 1166, in *Giust. amm.*, 2004, 778 (m), con nota di MORBIDELLI, in *Regioni*, 2004, 1355 (m), con note di

SORACE, TORRICELLI, in *Riv. not.*, 2004, 1487, con nota di CASU, in *Giur. costit.*, 2004, 1930, con note di CHIEPPA, PINELLI, STELLA RICHTER, in *Giust. civ.*, 2005, I, 16, in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2004, 1249, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2004, 1219, con nota di MAIELLO, in *Rass. avv. Stato*, 2004, 576, con nota di FIENGO, e in *Giur. it.*, 2005, 2024, con nota di ANGELINI; Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, in *Quaderni regionali*, 2004, 399, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 3559, con nota di FOÀ, in *Cons. Stato*, 2003, II, 2317, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 383, e in *Giur. costit.*, 2003, 3736; Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, 1365, con nota di MIGLIORANZA, in *Giur. it.*, 2004, 397, in *Urbanistica e appalti*, 2004, 295 (m), con nota di MANFREDI, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 2791, con nota di DE LEONARDIS, in *Quaderni regionali*, 2004, 311, in *Giur. costit.*, 2003, 2841, in *Ragiusan*, 2004, fasc. 239, 258, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 411, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 257 (m), con nota di CERUTI, MAZZOLA, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2003, 523, con nota di ORO NOBILI, in *Resp. civ.*, 2004, 441 (m), con nota di ROLANDO, e in *Regioni*, 2004, 603, con nota di CAMERLENGO; Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Foro it.*, 2004, I, 1004, con note di VIDETTA, FRACCHIA, FERRARA, in *Corriere giur.*, 2004, 29, con nota di DICKMANN, in *Urbanistica e appalti*, 2004, 295 (m), con nota di MANFREDI, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2003, 1472, in *Quaderni regionali*, 2003, 1012, in *Riv. corte conti*, 2003, fasc. 6, 181, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 10, con nota di CELOTTO, in *Giur. costit.*, 2003, 2675, con note di D'ATENA, ANZON, MOSCARINI, GENTILINI, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2004, 13, in *RivistAmbiente*, 2003, 1257, in *Cons. Stato*, 2003, II, 2007, con nota di D'ARPE, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 1399, con nota di CAPUTO, in *Guida al dir.*, 2003, fasc. 40, 67, con nota di FORLENZA, in *Dir. e giustizia*, 2003, fasc. 37, 58, con nota di MAGNI, in *Cons. Stato*, 2004, II, 1307 (m), con nota di MILO, in *Giur. it.*, 2004, 1567, con nota di MASSA PINTO, in *Dir. maritt.*, 2004, 955, con nota di CARPANETO, e in *Regioni*, 2004, 535, con note di BARTOLE, VIOLINI), di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: materia di legislazione concorrente nella quale lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio;

- i7) le dichiarazioni di incostituzionalità (in particolare Corte cost., 12 aprile 2013, n. 64, cit.) sono motivate con riguardo alla violazione di un principio fissato dalla legge statale e da ritenersi, per la regione, principio fondamentale della materia e come tale non derogabile. Con riguardo alla

portata dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, la Corte ha precisato, tra l'altro, che il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi;

- i8) anche la previsione di limiti invalicabili all'edificazione nelle "zone bianche" ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 84, cit.). In quest'ottica, la fissazione di standard rigorosi, ma cedevoli di fronte a qualsiasi regolamentazione regionale rappresenterebbe una soluzione contraddittoria, in quanto lascerebbe aperta la possibilità che eventuali legislatori regionali finiscano con il frustrare la *ratio* della disciplina, compromettendo in modo tendenzialmente irreversibile interessi di rango costituzionale. La norma statale, anche se prevede la puntuale quantificazione dei limiti di cubatura e di superficie, svolge la funzione di impedire, tramite l'applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di vuoti urbanistici, suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. Funzione rispetto alla quale la specifica previsione di livelli minimi di tutela si presenta coesistente, in quanto necessaria per esprimere la regola;
- i9) nell'ambito della materia concorrente «governo del territorio», i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA (cfr., in particolare, Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49) che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi; anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, devono considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché l'individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'amministrazione



successivamente alla maturazione degli stessi. La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile. Ne discende che, anche per questa parte, la disciplina in questione costituisce espressione di un principio fondamentale della materia «governo del territorio».