Opere a scomputo: quando è possibile la compensazione fra oneri primari e secondari

9 Luglio 2020

In base all'art. 16 del Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia", il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione (comma 1). In alternativa alla corresponsione della quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, il titolare del permesso può obbligarsi – nel rispetto delle disposizioni del D.lgs. 50/2016 "Codice dei contratti pubblici" e secondo le modalità e le garanzie stabilite dal Comune – a realizzare tutte o parte delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), i cui costi vengono scomputati dalla quota dovuta (comma 2).

Nel caso in cui il privato si sia obbligato a realizzare a scomputo le opere di urbanizzazione, avviene di frequente che i costi sostenuti per le opere – ad esempio di urbanizzazione primaria – siano superiori agli oneri "tabellari" dovuti e pertanto si pone il problema se sia possibile "compensare" tali maggiori costi con gli oneri di altro tipo (ad esempio secondari) ovvero con il costo di costruzione.

Compensazione fra oneri di urbanizzazione primari e secondari

Per quanto riguarda la possibilità di procedere alla compensazione fra oneri primari e secondari, occorre evidenziare prima di tutto **che alcune normative regionali lo consentono espressamente** (es. Delibera Ass. Legisl. 186/2018 ai sensi della LR 15/2013 dell'Emilia Romagna) o **implicitamente** (es. LR 89/1998 dell'Abruzzo vieta la sola compensazione tra oneri di urbanizzazione e costi di costruzione). Occorre inoltre **verificare l'eventuale presenza di disposizioni su questo tema nell'ambito della normativa locale** (es. regolamento edilizio ovvero regolamento specifico su opere a scomputo).

In ogni caso, la giurisprudenza amministrativa ha sempre accolto favorevolmente questa soluzione sulla base delle seguenti motivazioni:

a) l'art. 16, comma 2 del TUE, nel disciplinare lo scomputo, non opera alcuna distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e opere di urbanizzazione secondaria, per cui in assenza di compensazione, si ha una indebita duplicazione degli oneri monetari posti a carico del soggetto che esegue l'intervento edilizio, con conseguente ingiustificato arricchimento a favore del Comune;

b) gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria hanno la stessa natura giuridica;

c) il carattere indivisibile dell'obbligazione di pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Negli ultimi anni anche i giudici contabili, da sempre contrari alla prassi della compensazione fra diverse tipologie di oneri di urbanizzazione, hanno riconosciuto l'ammissibilità dello "scomputo globale ed indifferenziato" delle somme dovute per oneri urbanizzativi, a prescindere dalla tipologia delle opere realizzate dal soggetto attuatore, sulla base dell'uniformità — sotto il profilo finanziario — dell'utilizzo e della destinazione di questi proventi (vedi Corte dei Conti, Sez. di controllo della Lombardia, Delibera n. 154 del 14 maggio 2018).

Compensazione fra oneri di urbanizzazione e costo di costruzione

Per quanto riguarda invece la possibilità di procedere alla compensazione con il costo di costruzione, si sottolinea che alcune leggi regionali vietano lo scomputo dal costo di costruzione (es. Abruzzo, Liguria) e la giurisprudenza amministrativa non è unanime sul punto.

Il Consiglio di Stato, se in un primo momento (sez. IV, 28/11/2012, n. 6033) aveva affermato che l'indisponibilità dei costi di costruzione è nel senso che essi sono previsti e quantificati per legge, ma la forma del pagamento, con compensazione o meno, è rimessa all'accordo tra le parti, ha ribadito da ultimo che (sez. IV, 31/12/2019, n. 8919) l'art. 16 del TUE se consente la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione mediante scomputo dei costi dalla quota degli oneri di urbanizzazione, non permette anche lo scomputo della quota relativa al costo di costruzione, trattandosi di debito di diritto pubblico che, in assenza di espressa deroga legislativa, può essere estinto solo mediante pagamento in forma monetaria.

Sulla stessa posizione anche la Corte dei Conti, secondo la quale la possibilità di prevedere, in seno ad una convenzione urbanistica, l'assolvimento del costo di costruzione attraverso la realizzazione diretta di opere concordate con l'Amministrazione comunale non è previsto dalla legge e quindi contrasterebbe con il principio di legalità (vedi sempre Delibera della sezione di controllo della Lombardia n. 154/2018).

Ciò nonostante, si segnala che **la normativa regionale** – grazie all'esigenza sempre più sentita di rendere diffusi ed economicamente sostenibili gli interventi di rigenerazione urbana – **si sta aprendo, a determinate condizioni, alla compensazione dei maggiori costi delle opere di urbanizzazione anche con la quota del costo di costruzione**.

In Lombardia, infatti, la LR 18/2019 sul recupero e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente– integrando l'art. 46 della LR 12/2005 sul governo del territorio – ha previsto che nelle convenzioni urbanistiche "*Nel caso in cui la realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale prevista in convenzione non sia correlata alla necessità di garantire il reperimento della dotazione di cui all'articolo 9 e l'approntamento delle opere e delle infrastrutture sia totalmente*

aggiuntivo rispetto al fabbisogno generato dalle funzioni in previsione, ***è ammessa la possibilità di dedurre gli importi di dette opere o attrezzature a compensazione del contributo afferente il costo di costruzione*** *di cui all'articolo 48*".