

Sul divieto di duplicazione degli oneri concessori in caso di decadenza del permesso di costruire: la normativa e la giurisprudenza più recente.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 15, comma 2, d.P.R. n. 380/01 e ss.mm. ed ii., *“il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga”*.

Il successivo comma 3 della richiamata disposizione precisa che: *“la realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, **salvo che** le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività 92 ai sensi dell'articolo 22. Si procede, altresì, **ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione”***.

Risulta, quindi, determinante comprendere l'effettivo significato della locuzione *“ove necessario”*, utilizzata, non affatto a caso, dal legislatore.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa (1), in una fattispecie inerente il caso di *“**lavori contemplati nel titolo [che] non sono stati tuttavia ultimati entro il termine triennale di efficacia ..”***, ha così definitivamente chiarito: *“Il fatto che il completamento dell'opera non ultimata nei termini richieda un nuovo ed autonomo titolo edilizio non significa che l'oggetto di tale nuovo titolo possa essere considerato in modo del tutto avulso da quanto originariamente prospettato, essendo, infatti, la nuova domanda (o scia) diretta non a porre in essere un nuovo intervento ma a realizzare “la parte non ultimata” di quello iniziale che non ha potuto essere portato a compimento a causa della decadenza del titolo edilizio.*

L'amministrazione in sede di esame del permesso finalizzato alla ultimazione delle opere potrà aggiornare l'ammontare del contributo solo se la normativa che ne regola la quantificazione sia variata o qualora il nuovo titolo richiesto comporti una variazione della destinazione d'uso originaria (in tal senso deve intendersi l'inciso “ove necessario” riferito al ricalcolo del contributo, TAR Sicilia, Sezione II Palermo, sentenza n.487 del 01/03/2013)..”.

Trattasi di una giurisprudenza assolutamente granitica, anche del Giudice di secondo grado; ed infatti: *“il nuovo provvedimento abilitativo richiesto dalla ricorrente ha, dunque, ad oggetto soltanto il **completamento** delle cinque villette e, pertanto, il presente giudizio verte sulla questione relativa alle modalità con cui deve avvenire il calcolo degli oneri di urbanizzazione in sede di rilascio di un nuovo permesso di costruire dopo che quello originario è decaduto ai sensi dell'art. 15, comma 3, del DP.R. 6 giugno 2001, nr. 380 (e, prima, dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, nr. 10).*

*Sul punto il Collegio ritiene che **non possa addivenirsi ad alcuna duplicazione degli oneri concessori, non essendo possibile accollare all'istante per due volte gli oneri relativi alle medesime opere.** Infatti, aderendo ad una recente pronunzia del Consiglio di Stato, il Collegio ritiene che “Nel caso di rilascio, in successione di tempo, di due permessi di costruire, il secondo dei quali richiesto dall'interessato per il completamento dei lavori relativi allo stesso fabbricato e non ultimati nel periodo di vigenza del primo, **il ricalcolo degli oneri concessori già corrisposti per la prima concessione è legittimo solo nell'ipotesi che le opere assentite col secondo permesso comportino un mutamento di destinazione d'uso ovvero una variazione essenziale del manufatto con passaggio da una categoria urbanistica ad altra funzionalmente autonoma, in tale caso giustificandosi col maggior carico urbanistico conseguente il ricalcolo degli oneri dovuto”** (Consiglio di Stato, Sez. IV, 27/04/2012 n.2471) (2).*

Pertanto, *“soltanto nelle ipotesi sopra prospettate, il Comune potrà procedere al ricalcolo degli oneri dovuti*

*Tuttavia, nel caso di specie, l'istanza volta ad ottenere il secondo permesso di costruire non contempla una variazione della destinazione d'uso ovvero una variazione essenziale delle stesse con passaggio da una categoria urbanistica ad altra funzionalmente autonoma e, pertanto, **non si verifica quel maggior carico urbanistico che solo possa giustificare il conseguente ricalcolo degli oneri dovuti, in quanto la nuova concessione edilizia concerne***

unicamente opere interne e di finitura, essendo stati gli immobili interamente realizzati nella loro struttura portante.

Il provvedimento impugnato deve, pertanto, essere annullato tenendo conto, quanto agli oneri di urbanizzazione, dei criteri testé delineati” (3).

In pratica, *“sono esenti dall’obbligo di contribuzione sia gli interventi di ristrutturazione c.d. “leggera”, sia, a fortiori”, le opere interne di manutenzione straordinaria (Tar Campania Napoli 7 aprile 2016 n. 1769)” (4).*

Tale consolidato orientamento è stato fatto proprio anche dal Tar Puglia - Lecce che, con decisione della Terza Sezione, n. 326 del 17 febbraio 2016, nel sottolineare come *“la determinazione degli oneri non possa essere richiesta che **una tantum** al momento del rilascio del permesso edilizio (Tar Lecce, III, cit., n. 1103/2013)” (5)*, ha, così, puntualmente ribadito: *“il ricalcolo degli oneri” è ammissibile “nella **sola ipotesi in cui le opere assentite col secondo permesso comportino un mutamento di destinazione d’uso ovvero una variazione essenziale del manufatto con passaggio da una categoria urbanistica ad altra funzionalmente autonoma, intal caso giustificandosi col maggior carico urbanistico conseguente il ricalcolo degli oneri dovuti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2004, nr. 2611; Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2004, nr. 6289; id., 23 gennaio 2004r. 174; id., 29 gennaio 2004, nr. 295; id., 24 settembre 2001, nr. 1427)”***.

*Di conseguenza, una volta che la determinazione degli oneri concessori sia correttamente avvenuta sulla base delle tabelle vigenti all’epoca del rilascio del permesso di costruire, né ricorra la seconda ipotesi (di legittimo “ricalcolo”) appena illustrata, **non può che rivelarsi illegittima la pretesa dell’Amministrazione di addossare ex post al titolare del permesso edilizio rilasciato anni prima l’ulteriore carico finanziario derivante dal meccanismo di aggiornamento”**(6).*

Invero, più di recente, sempre il Tar Lecce, con decisione della Terza Sezione n. 299 del 2 marzo 2020, ha così puntualmente ribadito: “*Giova rammentare che l’art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ribadisce l’onerosità del permesso di costruire mediante versamento di un contributo articolato su due componenti: oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria) e costo di costruzione.*”

Tale contributo, determinato al momento del rilascio del ridetto titolo, “è suscettibile di rideterminazione in due casi:

a) quando intervenga la scadenza del permesso di costruire con un suo rinnovo o una variante al titolo edilizio che incrementi il carico urbanistico (cfr. sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2471; sez. IV, n. 1504/2015, cit.);

b) quando, nell’adozione del primitivo provvedimento di determinazione, vi sia stato un errore nel calcolo del contributo rispetto alla situazione di fatto e alla disciplina vigente al momento (cfr. sez. IV, n. 6033/2012, cit.)” (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 12 giugno 2017, n. 2821)”
(8).

Alla luce di quanto innanzi, dunque, è evidente che, nell’ipotesi di lavori di completamento di una determinata opera, già previsti nell’originario permesso di costruzione - successivamente decaduto - ed in ordine ai quali sono stati integralmente versati tutti i relativi oneri concessori, non può l’Amministrazione nuovamente richiederne il loro versamento, così dando luogo ad un’illegittima duplicazione degli oneri concessori versati, così inopinatamente accollando alla parte istante per ben due volte, gli oneri relativi alle medesime opere assentite con l’originario permesso di costruire.

In tal senso, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, con recentissima decisione n. 6272 del 27 giugno 2023, proprio con riferimento ad un giudizio avente ad oggetto “*l’accertamento dell’obbligo di pagamento delle somme pretese dal Comune di Lecce, ai sensi dell’art. 15, del d.lgs. n. 380/2001, per i lavori di completamento intrapresi dalla società ..*”, ha così definitivamente statuito:

“Senonché, dalla verifica effettuata e depositata in giudizio [...], risulta che i lavori di completamento del parcheggio multipiano non hanno contemplato la realizzazione di opere che il verificatore ha qualificato come “nuove” o “qualitativamente diverse” ai fini del “ricalcolo” del contributo di costruzione, così come previsto dall’art. 15 d.P.R. n. 380/2001 e rispetto a quelle già autorizzate con i titoli edilizi che, nel tempo, sono stati rilasciati dal Comune di Lecce per la realizzazione dell’opera (e rispetto alle quali opere sono stati già pagati gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione) .

In applicazione dei principi giurisprudenziali su enunciati, tenuto conto delle risultanze della verifica, risulta evidente, allora, che il ragionamento seguito dal T.a.r. si è basato su presupposti fattuali non corretti [...].

Come sottolineato in precedenza, in base al dato normativo e alla giurisprudenza citata si deve escludere, infatti, il ricalcolo e la pretesa di maggiori oneri economici, da parte del Comune, allorquando l’attività edilizia proseguita si sostanzia nel mero completamento di quella già autorizzata, e implichi la realizzazione delle “medesime” opere per le quali l’incremento di valore, sub specie di “costo di costruzione”, è stato già calcolato e corrisposto dal privato, oppure casi nei quali, in ragione dei lavori da compiersi rispetto all’opera precedentemente assentita, non si realizzerà alcun incremento del valore dell’opera realizzata e, conseguentemente, del patrimonio del titolare del titolo edilizio.

In ragione delle motivazioni suesposte, vanno accolti i motivi esaminati.

In ragione dell’accoglimento della domanda di annullamento e dell’accertamento dell’insussistenza del debito della società, il Comune è stato “.. **condannato alla restituzione delle somme incamerate dalla società, che andranno restituite maggiorate dell’interesse legale a far data dal momento in cui sono state versate sino al soddisfo [...]**” (7).

(1) Con decisione del Tar Toscana - Firenze, Sez. III, 7 maggio 2018, n. 641: decisione non appellata e, dunque, passata in giudicato.

(2) Giurisprudenza consolidata: cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2004, nr. 2611; Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2004, nr. 6289; id., 23 gennaio 2004, nr. 174; id., 29 gennaio 2004, nr. 295; id., 24 settembre 2001, nr.

1427).

(3) Così, Tar Sicilia, Sez. II, 1 marzo 2013, n. 487: decisione, anche questa non appellata e passata, pertanto, ingiudicata.

(4) In tal senso, Tar Marche, Sezione Prima, 9 aprile 2020, n. 211.

(5) In tal modo ribadendo il predetto divieto di “**duplicazione degli oneri concessori**”.

(6) Prosegue poi la citata sentenza del Tar Lecce: “*D’altro canto, la convenienza a realizzare o meno l’intervento edilizio non può prescindere da una valutazione degli oneri concessori quale significativa componente del costo complessivo dello stesso; per cui, un adeguamento del contributo ex post si tradurrebbe in un’alea insopportabile per chi, qualora a conoscenza di una diversa e maggiore entità del contributo, si sarebbe magari astenuto dall’iniziativa economica intrapresa*”. Cfr., in senso, analogo, Tar Puglia - Lecce, Sez. III, 18 aprile 2016, n. 660.

(7) Nel riformare la sentenza del Tar Puglia - Lecce, Sez. I, 27 maggio 2021, n. 810.

(8) Il principio è stato di recente ribadito dal Tar Lecce, Sez. I, 26 giugno 2023, n. 830, secondo cui la rideterminazione del contributo avviene solo allorché “*.. la Pubblica Amministrazione si accorga che l’iniziale determinazione degli oneri di urbanizzazione sia dipesa da un’inesatta applicazione delle tabelle o anche da un semplice errore di calcolo*”.

Luglio 2023

