

10. Co-autore. - Legge 28 gennaio 1977, n.10: norme sulla edificabilità dei suoli, Art. 3 e Art. 11, in Nuova giur. civ. comm., 1985, 11, 20.

Legge 28 gennaio 1977 n. 10

## NORME SULLA EDIFICABILITÀ DEI SUOLI

(Commentata in *Nuove Leggi civ. comm.*, 1978, 20 ss.)

### ART.3

Contributo per il rilascio della concessione. - *La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.*

### ART. 11

Versamento del contributo afferente alla concessione. - *La quota di contributo di cui al precedente articolo 5 è corrisposta al comune all'atto del rilascio della concessione. A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune.*

*La quota di contributo di cui al precedente articolo 6 è determinata all'atto del rilascio della concessione ed è corrisposta in corso d'opera con le modalità e le garanzie stabilite dal comune e, comunque, non oltre sessanta giorni dall'ultimazione delle opere.*

**SOMMARIO: 1. La natura giuridica delle prestazioni patrimoniali. - 2. La ripetibilità del contributo. - 3. Lo scomputo degli oneri.**

**1. LA NATURA GIURIDICA DELLE PRESTAZIONI PATRIMONIALI.** Occorre preliminarmente osservare che i due contributi in argomento (contributo relativo agli oneri di urbanizzazione e contributo commisurato al costo di costruzione) si differenziano nettamente fra loro. Mutuando da recenti pronunce giurisprudenziali in materia quanto al contributo di urbanizzazione si può rilevare che la legge n. 10 del 1977 collega - ai fini della precisazione degli effetti giuridici - l'obbligo del relativo pagamento alla fattispecie di «trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale» (art. 1), realizzata mediante

costruzioni o impianti anche di ristrutturazione, che abbiano una certa destinazione d'uso e che richiedano opere di urbanizzazione primaria e secondaria (realizzata o da realizzare) (artt. 1, 3, 5, 7 e 10, l. 10/1977).

Invece l'obbligo di pagare il contributo di costo viene collegato dalla legge - come effetto giuridico - alla diversa fattispecie di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, realizzata mediante costruzioni o impianti, che abbiano una certa destinazione d'uso e con riferimento al relativo costo di costruzione (artt. 1, 3, 6, 10, l. 10/1977).

Va poi rilevato che, per il «contributo di urbanizzazione», il soggetto passivo ha il «diritto» di effettuare prestazioni alternative (arg. ex art. 11, l. 10/1977: costruzione di alcune opere di urbanizzazione, quando ciò sia possibile): un «diritto» che non avrebbe senso se riferito al «contributo di costo».

Quest'ultimo contributo, d'altra parte, non è dovuto quando il concessionario mediante la convenzione ex art. 7, l. 10/1977 s'impegna ad applicare i prezzi di vendita e i canoni previsti nel citato art. 7 della legge n. 10/1977. Da quanto precede, risulta che le due «quote» del contributo in esame, in realtà sono due contributi diversi perché diverse sono le fattispecie contributive a cui la legge collega - come effetto giuridico - l'obbligo del relativo pagamento; perché diverso può essere l'uso a cui deve essere destinata la costruzione, affinché sorga l'obbligo di pagare l'una o l'altra «quota»; perché è essenziale il riferimento in un caso alle opere di urbanizzazione realizzate o da realizzare, e nell'altro caso, al diverso elemento consistente nel costo di costruzione; perché infine sono diverse anche le modalità di riscossione. Diversità che, comunque, attiene anche alla natura giuridica delle due quote dato che il contributo di urbanizzazione, a differenza del «contributo di costo», non può avere natura tributaria, potendo essere facoltativamente sostituito - ove possibile - da una diversa prestazione del soggetto passivo. (T.A.R. LOMBARDIA, Sez. Milano, 18.3.1981, n. 349, in *Riv. giur. Edil.* 1982, I, 347 ss.).

**2. LA RIPETIBILITÀ DEL CONTRIBUTO.** Il Consiglio di Stato ha affermato che il contributo di urbanizzazione previsto dalla legge 28.1.1977, n. 10 costituisce una prestazione intimamente collegata all'attività di costruzione e quindi «*deve essere restituito al concessionario*» in tutti i casi in cui tale attività non venga eseguita, soggiungendo che in caso di scadenza del termine di validità della concessione non è dovuto un ulteriore versamento del contributo per il rinnovo della medesima (CONS. STATO, Commissione Speciale, par. 8.4.1981, n. 1, in *Cons. Stato*, 1982, I, 410).

La tesi della ripetibilità del contributo versato, in caso di non utilizzazione per qualsiasi motivo della concessione edilizia, è stata successivamente accolta dallo stesso Consiglio di

Stato in sede giurisdizionale (CONS. STATO, sez. V, 1.10.1982, n. 690, in *Cons. Stato*, 1982, I, 1214).

In precedenza l'orientamento dominante nelle magistrature amministrative di prima istanza era invece decisamente nel senso della *non reperibilità* del contributo di urbanizzazione (T.A.R. PIEMONTE, 24.6.1980, n. 531, in *Trib. amm. reg.*, 1980, I, 3015; ID., 15.7.1980, n. 606, *ibidem*, 1980, I, 3037; T.A.R. UMBRIA, 10.11.1981, n. 386, *ibidem*, 1982, I, 213). La prima delle decisioni da ultimo segnalate è peraltro stata annullata dalla pronuncia del Consiglio di Stato in Sez. V, 1.10. 1982, n. 690 sopra richiamata.

E presumibile che l'orientamento futuro della giurisprudenza sarà in sintonia con la soluzione accolta dalla magistratura superiore in tema di *ripetibilità* del contributo.

**3. LO SCOMPUTO DEGLI ONERI.** La terza questione necessita di una disamina articolata. Occorre preliminarmente osservare - richiamando le argomentazioni sviluppate, relativamente alla prima questione, sulla diversità fra i due contributi che la legge impone a carico del concessionario - che secondo la giurisprudenza non è ammissibile alcuno scomputo relativamente commisurato al costo di costruzione in relazione a tale contributo, infatti, può unicamente configurarsi l'esenzione, nell'ipotesi di cui all'art. 7 della legge 10/1977, di cui sopra si è detto, ovvero nell'ipotesi delineata nell'art. 9 della legge 94/1982.

Il problema più delicato riguarda allora i casi in cui i contributi sono «scomputabili». Tali oneri, in base alla normativa statale in materia ed alle deliberazioni assunte dalle regioni sono costituiti dalle seguenti voci:

- a) realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria come definite ai sensi dell'art. 4 della legge 29.9.1964, n. 847;
- b) realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria, come definite dall'art. 44 della legge 22.10.1971, n. 865;
- c) acquisizione delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione.

Occorre rilevare, peraltro, che le opere di urbanizzazione primaria e quella di urbanizzazione secondaria hanno diversa natura, costituendo le prime condizioni imprescindibili per la realizzazione di qualsiasi insediamento edilizio, mentre le seconde sono preordinate a migliorare il grado di fruibilità sociale dello stesso attraverso la creazione di determinati servizi.

In questa prospettiva una recentissima pronuncia ha esattamente rilevato che *«in mancanza di un'espressa disposizione di legge, non può ritenersi operante la compensazione fra i*

*contributi dovuti all'uno e all'altro titolo, con la conseguenza che, ove, in applicazione dell'art. 11, l. 28.1.1977, n. 10, il concessionario abbia ottenuto lo scomputo della quota di contributo dovuto per urbanizzazione primaria (per essersi obbligato all'esecuzione diretta delle relative opere), il maggior valore di queste ultime non gli dà titolo ad ottenere anche una riduzione del contributo dovuto per opere di urbanizzazione».*

Venendo ora ad affrontare più specificamente i meccanismi che disciplinano la «scomputabilità» degli oneri di urbanizzazione - sempre nell'ipotesi di intervento assentibile con singola concessione, diversa essendo la disciplina nell'ipotesi di piano di lottizzazione - risulta opportuno richiamare preliminarmente le disposizioni emanate in materia dalle Regioni.

Ad esempio la Regione Liguria con la deliberazione n. 150 del 15.6.1977 ha stabilito:

- che, qualora il costruttore provvede direttamente, con l'assenso del Comune e in base alle indicazioni di questo, ai sensi dell'art. 11, comma 1, e 13, comma <sup>50</sup> della legge 10/1977; all'esecuzione di determinate opere di urbanizzazione o alla cessione di determinate aree, il valore delle opere effettivamente realizzate (stimato in base al listino dei prezzi delle opere edili applicabile nella specie) o delle aree effettivamente cedute (stimato applicando i meccanismi di valutazione previsti dalla legge) possa essere scomputato dal contributo dovuto al Comune fino alla concorrenza con il valore indicato nella deliberazione del Consiglio comunale per quella determinata voce di costo, senza possibilità di compensazioni fra prestazioni relative a differenti voci di costo;
- che, ai fini dello scomputo di cui al paragrafo precedente possano essere prese in considerazione soltanto le opere pubbliche o comunque fruibili dalla collettività, sia mediante la cessione della proprietà agli enti istituzionalmente competenti, sia mediante idonee convenzioni, ad eccezione delle attrezzature sportive realizzate nell'ambito di insediamenti alberghieri e campeggi, dei quali il Comune può consentire lo scomputo (nella misura massima del 75% del contributo relativo alle opere di urbanizzazione secondaria) anche ove non sussistano tali condizioni.

E utile segnalare, in proposito, che anche alla luce della deliberazione citata non è ammissibile - ai fini dello scomputo - la compensazione fra prestazioni relative a diverse voci di costo.

Nel caso in cui il concessionario, ai sensi dell'art 11, comma 1°, della l. 28.1.1977, n. 10, intenda eseguire direttamente alcune opere di urbanizzazione, il cui valore deve essere computato in sede di determinazione del contributo da versare, la *procedura* da seguire è normalmente contenuta nella deliberazione con la quale il Consiglio comunale ha adottato

le tabelle parametriche per il calcolo dei contributi afferenti il rilascio delle concessioni edilizie.

*In questa prospettiva, ad esempio, si è ritenuto che «è legittima la deliberazione con cui il Comune stabilisce che la valutazione della cifra» da scomputare relativamente agli oneri di urbanizzazione (ex art. 5, l. 28.1.1977, n. 10), nel caso in cui il concessionario si impegni alla diretta esecuzione delle opere, «sia effettuata dall'Ufficio tecnico in diretta relazione all'andamento dei prezzi unitari deliberati dalla Giunta con aggiornamento trimestrale» (T.A.R. UMBRIA, 27.7.1978 n. 238, in Riv. giur. edil. 1980, I, 44).*

Ancora, si è affermato che in sede di procedimento per il rilascio di una concessione edilizia, «il Comune, nell'ambito della sua discrezionalità, può preventivamente comunicare all'interessato l'obbligazione legale inerente ai contributi dovuti» ai sensi dell'art. 32, l. 28.1.1977, n. 10, notificandogli l'ammontare e le modalità di pagamento, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 11 stessa legge, gli oneri dovuti per le opere di urbanizzazione possono essere sostituiti in tutto o in parte dall'impegno di realizzare direttamente le opere stesse a cura dell'interessato (T.A.R. ABRUZZO, sez. Pescara, 26.6.1979 n. 83, in Vita not., 1980, 166).

Quanto al procedimento che deve essere seguito nel caso in cui il privato intenda realizzare direttamente alcune opere di urbanizzazione, l'art. 11 della legge 28.1.1977 n. 10 si limita a disporre che in tale ipotesi il privato può obbligarsi alla realizzazione delle opere, con le modalità e garanzie stabilite dal Comune.

E importante notare, in proposito, che la scelta se pagare gli oneri o eseguire direttamente alcune opere di urbanizzazione è dalla legge attribuita soltanto al privato. Si è infatti recentemente affermato che in applicazione del combinato disposto degli artt. 3 e 11, l. 28.1.1977 n. 10, «il privato può, a sua scelta ed alternativamente, versare il contributo di urbanizzazione ovvero obbligarsi a realizzare direttamente le opere relative», con le modalità e le garanzie stabilite dall'Autorità comunale; ne consegue che, una volta che il privato abbia già assunto l'obbligo di compiere direttamente le opere suddette, il Comune (che in tal caso non può essere considerato creditore di un'obbligazione alternativa) «non ha la possibilità di chiedere l'altra prestazione, costituita dal pagamento del contributo» (T.A.R. ABRUZZO, sez. L'Aquila, 13.9.1983 n. 283 in Trib. amm. reg., 1983, I, 3278).

Dal punto di vista procedurale l'atto d'obbligo esplicitamente formato e sottoscritto a scopo di ottenere lo scomputo in ordine al contributo nella parte relativa agli oneri di urbanizzazione si inserisce nella serie degli atti procedimentali diretti al rilascio della concessione edilizia ed è ad essa strettamente congiunto essendone parte essenziale e integrale; per tali caratteristiche «i vizi inerenti ad esso si ripercuotono sugli altri atti del procedimento, nonché sulla legittimità del provvedimento finale» (T.A.R. LAZIO, sez. 11,

11.6.1980 n. 432 in *Riv. giur. edil*, 1980, I, 684).

Nell'ipotesi in cui la deliberazione del Consiglio comunale con la quale sono stati fissati i criteri di determinazione dei contributi dovuti per il rilascio delle concessioni edilizie nulla disponga in ordine alle modalità che devono essere eseguite nel caso il privato chieda lo scomputo degli oneri di urbanizzazione, sorge il problema dell'individuazione dell'organo competente a determinare le modalità e garanzie per l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 10 del 28.1.1977.

Le espressioni usate dal legislatore nel formulare il testo dell'art. 11, l. n. 10/77 - che costituisce l'unica norma che disciplina lo «scomputo» degli oneri di urbanizzazione - inducono l'interprete ad individuare nel Consiglio comunale l'organo competente in materia, poiché per consolidata giurisprudenza si ritiene che ogni volta che il legislatore attribuisce una potestà al «Comune» intende con ciò riferirsi al Consiglio comunale.

Ed in effetti nell'unico precedente esattamente in termini che si è rinvenuto si afferma *che «la determinazione delle modalità e delle garanzie relative alla realizzazione delle opere di urbanizzazione da realizzarsi a scomputo del relativo contributo concessorio è stata attribuita dalla legge al Comune»*, per cui spetta al Consiglio comunale deliberare in materia, giusta la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 131 del t.u. n. 148 del 1915 (T.A.R. LAZIO, sez. II, 11.6.1980 n. 432 in *Foro it.*, 1980, III, 393).

Nella stessa pronuncia si è ancora affermato *che è «invalido l'atto con quale il concessionario edilizio si obbliga a realizzare opere di urbanizzazione primaria, a scomputo del contributo per le spese di urbanizzazione, in di/etto di un progetto di tali opere»* (nella specie, manca il piano particolareggiato, o una lottizzazione convenzionata), nonché della determinazione delle modalità del Consiglio comunale. Più recentemente tale interpretazione sembrerebbe avvalorata da altra pronuncia *secondo la quale è «illegittimo, per violazione dell'art. 11 primo comma l. 28 gennaio 1977 n. 10, l'atto di invito al pagamento del contributo di urbanizzazione relativo ad una concessione di costruzione che non scomputi le spese sostenute dall'interessato per l'esecuzione diretta di opere di urbanizzazione primaria, sulla base di apposita convenzione con il Comune, nonché le somme già dallo stesso versate a titolo di contributo per l'urbanizzazione secondaria»*. (T.A.R. CAMPANIA, sez. Salerno, 28.4.1983 n. 230 in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 2253).

Secondo altra pronuncia - della quale peraltro si conosce soltanto la massima - una volta che siano stati fissati, in via generale, i criteri di determinazione dei contributi dovuti per il rilascio delle concessioni edilizie, ai sensi degli artt. 5 e 6, l. 28.1.1977 n. 10, *«spetta esclusivamente al Sindaco nell'ambito delle competenze attribuitegli in materia urbanistica di provvedere alla determinazione del contributo in concreto dovuto dai richiedenti le*

*concessioni»* (T.A.R. TOSCANA, 27.3.1981 n. 163, in *Trib. amm. reg.* 1981, I, 1761).

La decisione sopra richiamata, tuttavia, sembra richiedere anche la predeterminazione delle modalità con le quali deve operarsi lo scomputo degli oneri di urbanizzazione nell'ipotesi di cui all'art. 11.

## NOTA BIBLIOGRAFICA

1. LA NATURA GIURIDICA DELLE PRESTAZIONI PATRIMONIALI. Fra i primi orientamenti in ordine alla qualificazione e alla natura giuridica dei contributi *ex art. 3 L. BUCALOSSI V. CARNEVALI, Commento, in Nuove leggi civ. comm., 1978, 32 s.; SACCHETTO, ivi, sub art. 3, 33 ss.* Ritiene che la natura giuridica del contributo di edificazione sia corrispettivo per la concessione della facoltà di trasformazione e per l'attività amministrativa materiale di urbanizzazione *PREDIERI, La legge 28 gennaio 1978, n. 10, Giuffrè, 1977, 195.* Sulla natura tributaria si sono invece espressi *ALIBRANDI, Il nuovo regime introdotto dalla legge n. 10 del 1977, in AA.VV. La nuova legge sui suoli, Giuffrè, 1978, 2; MORBIDELLI, Il contributo di urbanizzazione (aspetti giuridici), in Riv. Giur. Edil. 1979, 11, 141; MISCALI, Il contributo di urbanizzazione, in Dir. Prat. Trib., 1981, I, 216.*

2. LA RIPETIBILITÀ DEL CONTRIBUTO. Per l'irripetibilità del contributo in caso di mancato utilizzo della concessione si sono espressi *PREDIERI, La legge 28 gennaio 1977 n. 10, cit., 196; CARNEVALI, Commento, in Nuove leggi civ. comm., cit., sub art. 11, 97; SACCHETTO, Commento, ivi, sub art. 3, 36; QUAGLIA, L'onerosità della concessione edilizia, Giuffrè, 1983, 119.* In senso contrario, sostengono la ripetibilità del contributo *MORBIDELLI, Il contributo di urbanizzazione, cit., 148; D'ANGELO, Regime dei suoli e disciplina dell'attività costruttiva, in Riv. Giur. Edil., 1977, II, 125; MILIONI, Sull'obbligo del Comune alla restituzione degli «oneri Bucalossi» in caso di mancata utilizzazione della concessione in Riv. Giur. Edil., 1982, 11, 97.*

3. LO SCOMPUTO DEGLI ONERI. Sulla questione v. *CARULLO, L'edificabilità dei suoli, Cedam, 1983, 268,* secondo il quale la scelta di eseguire direttamente le opere - scomputandone il relativo costo - non appartiene alla discrezionalità del concessionario, ma a quella della p.a.

Per una ricostruzione dell'intera problematica oggetto di indagine v. *QUAGLIA, L'onerosità della concessione edilizia, cit..*

TOMASO GALLETTTO