

## SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO

AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

REG PG/2024/189064

DEL 22/02/2024

Spett.le

XXX

e

XXX

**Oggetto: Ambito di applicazione dell'aggiornamento quinquennale dei valori unitari degli oneri di urbanizzazione, approvato con la D.G.R. n. 91 del 22 gennaio 2024.**

1. Viene richiesto parere in merito all'ambito di applicazione della deliberazione di Giunta regionale 22 gennaio 2024 n. 91, recante l'«*Aggiornamento quinquennale degli oneri di urbanizzazione e dei contributi 'D' e 'S' della D.A.L. 186/2018, in materia di contributo di costruzione*»; in particolare si chiede se la disciplina transitoria prevista dalla stessa DAL n. 186 per gli strumenti attuativi<sup>1</sup> e gli interventi diretti<sup>2</sup> si applichi anche con riferimento al coefficiente di aggiornamento determinato con questo atto della Giunta regionale.

2. Occorre considerare innanzitutto che la D.A.L. n. 186/2018 ha introdotto una disciplina del contributo di costruzione fortemente innovativa rispetto alla precedente: basti ricordare l'introduzione del contributo straordinario, il cambiamento delle modalità di calcolo della quota del costo di costruzione, la forte differenziazione dei valori unitari degli oneri di urbanizzazione, tra territorio urbanizzato ed extraurbano, e l'abbattimento almeno del 35%

---

<sup>1</sup> V. § 6.3.4. “Per gli strumenti attuativi, comunque denominati, approvati e **convenzionati prima dell'entrata in vigore della presente deliberazione**, continua a trovare applicazione la **previgente disciplina sul contributo di costruzione**, fino al termine di validità della convenzione vigente. In caso di proroga della convenzione, necessaria per il completamento dei medesimi strumenti attuativi, trova applicazione la disciplina della presente deliberazione”;

<sup>2</sup> V. § 6.3.5. “La **previgente disciplina** sul contributo di costruzione si applica altresì alle domande di **Permessi di Costruire**, alle **SCIA** e alle **CILA** presentate entro il 30 settembre 2019 nonché alle loro varianti non essenziali ovvero entro la precedente data di entrata in vigore della delibera consiliare di recepimento del presente atto di cui al precedente punto 6.3.1”;

del contributo di costruzione dovuto nel TU. Conseguentemente, nel disporre questa complessiva revisione della materia, è apparso necessario stabilire una data posticipata di piena efficacia della nuova disciplina (fissata al 1° ottobre 2019) e uno specifico regime transitorio, previsto dai § 6.3.4. e 6.3.4, che segnasse uno spartiacque tra i processi urbanistici elaborati e attivati alla luce della precedente disciplina e quelli assoggettati alle nuove regole.

Com'è noto, trattandosi, di una disciplina speciale (derogatoria del principio *tempus regit actum*, secondo cui gli atti amministrativi normativi sono efficaci e devono trovare applicazione dal momento della loro conoscibilità attraverso la pubblicazione sul bollettino ufficiale e nelle altre forme previste dalla legge) **le norme transitorie sono sempre di stretta interpretazione e non ammettono una interpretazione estensiva o analogica.** Pertanto, quanto previsto dalla DAL n. 186/2018 non è applicabile con riguardo ad un diverso provvedimento, la D.G.R. n. 91/2024, che, limitandosi a determinare l'aggiornamento ISTAT quinquennale dovuto per legge<sup>3</sup> non ha previsto (e si ritiene non poteva prevedere<sup>4</sup>) un proprio regime transitorio.

3. Occorre, in conseguenza, esaminare la questione posta solo sulla base dei principi generali che governano l'azione amministrativa in questo campo della disciplina edilizia.

Considerata la natura del contributo di costruzione di **prestazione patrimoniale imposta**<sup>5</sup>, la giurisprudenza ne ha costantemente precisato la vincolatività e predeterminatezza nei presupposti (l'avvio di un'attività di trasformazione edilizia) e nel quantum, da calcolare, in applicazione del principio "tempus regit actum", con riferimento alla disciplina, legislativa e regolamentare, vigente al momento del rilascio del titolo edilizio

---

<sup>3</sup> Con la D.G.R. n. 91/2024 è stato assolto l'obbligo di aggiornamento quinquennale, in base alla variazione dell'indice di costruzione ISTAT, degli oneri di urbanizzazione previsto dall'art. 16, comma 6, del d.P.R. n. 380/2001, come confermato dall'art. 30, comma 3, della L.R. n. 15/2013;

<sup>4</sup> Trattandosi di un obbligo di legge, vincolato sia sulla necessità della sua assunzione ("*an*") sia sulle modalità di calcolo e di assunzione dello stesso ("*quomodo*") non si ritiene infatti che l'atto regionale potesse disporre in tal senso.

<sup>5</sup> Secondo la qualificazione datane dall'Adunanza Plenaria, il contributo per gli oneri di urbanizzazione è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione dell'insieme dei benefici che la nuova costruzione acquista (Ad. Plenaria, 30/08/2018, n. 12);

(V., fra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, n. 2930 del 2018, Cons. Giust. Amm. n. 175 del 2018 e Cons. Stato, sez. IV, n. 5133 del 2017).

In particolare, come ricordato dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 30/8/2018 n.12 <sup>(6)</sup> **la quantificazione degli oneri di urbanizzazione, si risolve in un mero atto ricognitivo e contabile, di natura paritetica, in applicazione di rigidi e prestabiliti parametri secondo le tabelle approvate dalle Regioni** ai sensi dell'art. 16, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001, in ordine alle quali è esclusa per le Amministrazioni comunali qualsivoglia discrezionalità applicativa.

Conseguentemente, **NEL CASO DI INTERVENTO DIRETTO**, è pacifico:

- non solo che il tasso di aggiornamento deve applicarsi ai titoli edilizi **presentati** (quanto a CILA/SCIA) o **rilasciati** (PdC) **DOPO** l'entrata in vigore del provvedimento che lo ha definito <sup>(7)</sup>;
- ma anche che, se un **titolo edilizio è già stato presentato (quanto a CILA/SCIA) o rilasciato (PdC) PRIMA di una modifica tariffaria, lo stesso è insensibile alle variazioni intercorse e non è consentito all'amministrazione comunale recuperare successivamente all'aggiornamento tariffario le somme precedentemente non richieste** <sup>(8)</sup>.

Quanto alle eventuali quantificazioni del contributo di costruire dovuto **presenti già NEGLI STRUMENTI ATTUATIVI**, occorre esaminare distintamente le ipotesi di:

---

<sup>6</sup> Questa sentenza dell'Adunanza Plenaria è disponibile anche al seguente link:

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/sentenze-sul-governo-del-territorio/consiglio-di-stato-adunanza-plenaria-sentenza-30-agosto-2018-n-12>;

<sup>7</sup> A tal riguardo si ricorda che per i premissi di costruire la data di riferimento è quella del rilascio del titolo edilizio, mentre per Cila e SCIA è quella della loro presentazione. Tra le tante pronunce della pacifica giurisprudenza sul punto si veda Cons. St., sez. IV, 22 maggio 2017, n. 2369: *“il computo degli oneri di urbanizzazione deve essere operato in base alla disciplina vigente al momento del rilascio del titolo edilizio, allorché sorge pure la correlativa obbligazione contributiva, che, conseguentemente, solo allora può essere quantificata”*;

<sup>8</sup> Si veda sul punto anche il parere n. 277317 del 2015 di questa Struttura:

[https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/277317\\_2015](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/277317_2015);

- 1) le **Bozze di Convenzioni non ancora sottoscritte alla data** di approvazione della nuova tariffa, che si ritiene non producano alcun effetto, a fronte dell'**obbligo di applicazione degli oneri aggiornati** <sup>(9)</sup>;
- 2) le **Convenzioni sottoscritte prima dell'entrata in vigore dei valori aggiornati**, rispetto alle quali **in giurisprudenza** si riscontrano **due distinte posizioni**:
  - l'una, che fa prevalere la **disciplina negoziale** prevista in convenzione, non solo quando sia concordato, a carico del privato, un onere economico-finanziario maggiore rispetto ai minimi di legge, ma anche quando dall'interpretazione della volontà dei sottoscrittori è desumibile che **si è voluto definire un quadro di impegni economici reciproci da preservare rispetto al mutare della disciplina vigente** <sup>(10)</sup> <sup>(11)</sup>;
  - l'altra, che dà comunque **prevalenza all'obbligatorietà della quantificazione del contributo secondo i valori vigenti al momento del rilascio o della presentazione dei titoli edilizi** di attuazione dello strumento attuativo, **affermando la nullità di eventuali pattuizioni (espressamente) contrarie** <sup>(12)</sup>.

---

<sup>9</sup> Si ritiene che in tali ipotesi, trattandosi di attività vincolata, all'atto della stipula della convenzione urbanistica si possa provvedere all'adeguamento delle somme indicate nella bozza senza la necessità di un previo ulteriore pronunciamento del Consiglio comunale sulla modifica apportata.

<sup>10</sup> V. Cons. Stato, Sez. V, 15/12/2016, n. 5292 e Cons. Stato, Sez. IV, 07/03/2018, n. 1475 per cui *“potrebbe essere derogato in sede convenzionale il principio della determinazione degli oneri in coincidenza con il momento del rilascio dei titoli edilizi: ciò, attraverso la prefissata determinazione, ex ante, dell'importo dei medesimi (e rendendo così insensibile il titolo edilizio ad eventuali rincari delle tariffe degli oneri, successivi alla data di stipula delle convenzioni negoziali eventualmente intervenute tra comune e privato istante, ma antecedente alla predetta data di rilascio dei titoli edilizi)”*.

<sup>11</sup> Diverso è il caso in cui, dall'interpretazione del contenuto della convenzione urbanistica, non si possa desumere che l'indicazione della quantificazione del contributo di costruzione abbia avuto questo specifico significato, di una delimitazione degli oneri economico finanziari che gravano sul privato proponente: in tal caso, si deve presumere, secondo le regole generali, che si sia inteso solo procedere ad una mera esemplificazione del dovuto, con un rinvio (dinamico) alla disciplina vigente e alle successive modificazioni e integrazioni della stessa.

<sup>12</sup> V. T.A.R. Lazio Roma, Sez. II quater, 06/11/2018, n. 10729: *“Le parti non possono accordarsi tra di loro per derogare a tale principio, stabilendo l'ininfluenza delle successive vicende che determinano le modifiche delle tabelle in questione, vulnerando "l'equilibrio economico" dell'operazione sottostante - come prefigurato dal legislatore nelle norme in questione - mediante una traslazione sulla collettività dei maggiori costi che possano intervenire nel corso del tempo (e che comunque il privato potrebbe*

**Nel contrasto giurisprudenziale, si è portati a ritenere preferibile quest'ultima interpretazione, perché rispondente alla ricostruzione della materia fatta dall'Adunanza plenaria con la citata sentenza n. 12/2018,** che – come si è accennato - ha evidenziato la stretta vincolatività nei presupposti e nelle tariffe del contributo di costruzione, e la doverosità del suo ricalcolo, con atto “dovuto” di natura paritetica, secondo le tabelle vigenti al momento del rilascio del titolo, cui l'ammontare del contributo è strettamente vincolato.

4. **In conclusione**, si deve ritenere che:

- **i valori unitari di U1/U2 aggiornati secondo la richiamata DGR n. 91/2024** – efficace su tutto il territorio regionale dal 23 gennaio 2024, data di pubblicazione sul BURERT (n. 20 del 23/01/2024, Parte Seconda) – **debbano trovare applicazione in tutti i casi di rilascio o di presentazione del titolo edilizio successivi al 23 gennaio 2024;**
- **ciò vale anche nel caso in cui nella convenzione urbanistica, stipulata in data anteriore all'entrata in vigore della delibera di aggiornamento sia stato definito l'ammontare del contributo di costruzione dovuto**, nell'ambito dell'indicazione degli oneri economici finanziari posti in capo al soggetto attuatore, non potendosi considerare prevalente la volontà negoziale dei sottoscrittori, vista la vincolatività della disciplina di calcolo del contributo dovuto.

Dott. Giovanni Santangelo

*Firmato digitalmente*

SaGa/GS

---

*evitare richiedendo per tempo il rilascio del titolo edilizio). Per tali motivi il costo deve essere sopportato da chi intende costruire secondo il suo valore "attualizzato" al momento del rilascio del permesso di costruire e tale assetto di interessi, consacrato dal legislatore nel 1977 e riprodotto nel TU del 2001, non è disponibile in convenzione dal Comune, dato che egli può "contrattare" con i privati una modifica della normativa, che è tenuto solo ad applicare e non a derogare (per cui, in caso di simili pattuizioni si dovrebbe ritenere operante il meccanismo di sostituzione automatica delle clausole previsto dall'art. 1339 c.c.; anche al fine di evitare manovre speculative”;*