amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

# Gli oneri di urbanizzazione: natura giuridica, sorgere dell'obbligo di corresponsione, esenzioni*

di Flavio Genghi

*Sommario*

1. Carico urbanistico, oneri di urbanizzazione e costo di costruzione; 2. Sorgere dell'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione; 3. Scomputo del contributo per gli oneri di urbanizzazione e casi di esenzione.

**1. Carico urbanistico, costo di costruzione e oneri di urbanizzazione.**

Per affrontare in maniera consapevole il tema degli "oneri di urbanizzazione" occorre fare un passo indietro soffermandosi, innanzitutto, sul pregiudiziale concetto di "carico urbanistico".

La nozione di carico urbanistico deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento cosiddetto primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte.

Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio.

Si tratta di un concetto non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari standard urbanistici[1] che richiedono l'inclusione: a) nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone; b) nella sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento; c) nel parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione; d) nell'esonero da ogni autorizzazione e perciò da ogni contributo per le opere interne (art. 26 legge 28 febbraio 1985, n. 47 e art. 4 comma 7 legge 4 di-

* Il lavoro è stato sottoposto ad una preventiva valutazione da parte di due referee anonimi.

[1] Si fa riferimento al decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 recante "*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*".



www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

cembre 1993, n. 493) che non comportano la creazione di nuove superfici utili, ferma restando la destinazione dell'immobile; e) nell'esonero da sanzioni penali delle opere che non costituiscono nuovo o diverso carico urbanistico (art. 10 legge 47/1985 e art. 4 legge 493/93)[2].

Proprio partendo da questa considerazione, il TAR Lombardia-Brescia, con una pronuncia del 2009[3] nella quale si fa espresso richiamo ad un precedente orientamento interpretativo degli stessi giudici amministrativi bresciani (sent. n. 646 del 16 giugno 2004), rilevano come il presupposto imponibile per il pagamento dei contributi di urbanizzazione vada ravvisato nella domanda di una maggiore dotazione di servizi nell'area di riferimento (rete viaria, fognature, ecc.), che sia indotta dalla destinazione d'uso concretamente impressa al manufatto.

Il pagamento degli oneri si giustifica con la necessità di ridistribuire – in modo equo per la comunità – i costi sociali delle opere di urbanizzazione, facendoli gravare sugli interessati che beneficiano delle utilità derivanti dalla loro presenza[4]. Il contributo di urbanizzazione infatti, secondo il Consiglio di Stato, pur non avendo natura tributaria, costituisce comunque "*un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae*"[5].

In altre parole, gli oneri di urbanizzazione sono dovuti "*in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio*"[6] e sono "*volti, a contenere le esternalità negative sulla collettività*"[7].

Ininfluente è, poi, lo sviluppo urbanistico dell'area.

Come precisato, infatti, dal Consiglio di Stato[8] "*gli oneri di urbanizzazione stabiliti in via generale sono dovuti a prescindere dalla situazione urbanizzativa delle zone in cui ricadono i singoli interventi, adempiendo essi all'esigenza della partecipazione patrimoniale dei privati interessati al pregiudizio economico gravante sulla collettività comunale per effetto della trasformazione del territorio*"

Gli oneri di urbanizzazione (sia primaria che secondaria) si riferiscono, dunque, alle opere indispensabili per urbanizzare l'area interessata all'intervento edilizio, da realizzarsi da parte dell'amministrazione comunale.

Sul tipo di interventi che l'amministrazione locale è tenuta a realizzare con i proventi incassati dai contributi di urbanizzazione si evidenzia la recentissima pronuncia del Tar Sardegna[9].

Ad avviso del giudice amministrativo isolano, la decisione sulla realizzazione di opere di completamento e finitura di una strada pienamente agibile e funzionale, al pari della realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di qualsiasi immobile o bene pubblico, rientra nella discrezionalità del competente organo comunale che la esercita, alla luce del-

[2] Si veda, in tal senso, Corte di Cassazione, Sezioni unite penali, 20 marzo 2003, sent. n. 12878.

[3] Tar Lombardia-Brescia, Sez. I, 3 marzo 2011, sent. n. 375.

[4] Ugualmente, come affermato da T.A.R. Veneto, Sez. II, 13 novembre 2001, sent. n. 3699: "Il fondamento del contributo di urbanizzazione – da versare al momento del rilascio di una concessione edilizia – non consiste nell'atto amministrativo in sé bensì nella necessità di ridistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione, facendoli gravare sugli interessati che beneficiano delle utilità derivanti dalla presenza delle medesime, secondo modalità eque per la comunità"

[5] Così Cons. Stato, Sez. V, 21 aprile 2006, sent. n. 2258 ribadita da Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2009, sent. n. 2359.

[6] Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2006, sent. n. 159.

[7] Così, G.FERRUCCI, *Oneri di urbanizzazione e costo di costruzione, Guida normativa e tecnica aggiornata al D.L. n. 70/2011*, in *Avanguardia Giuridica*, n. 9/2011, pag. 8.

[8] Cons. Stato, Sez. IV, 24 dicembre 2009, sent. n. 8757.

[9] Tar Sardegna, Sez. II, 8 novembre 2012, sent. n. 925.



www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

le disponibilità di bilancio ed alla luce della scala di priorità degli interventi, con valutazioni non sindacabili in sede di legittimità.
Secondo il combinato disposto degli articoli 11 e 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, gli oneri di urbanizzazione devono essere corrisposti al Comune "all'atto del rilascio della concessione" e sono destinati, tra l'altro, "alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria".
Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti anche al di là di un nesso di stretta inerenza delle opere di urbanizzazione rispetto alle singole aree[10].
Il pagamento di tali contributi non comporta la nascita, in capo al titolare del concessione edilizia, di un diritto, azionabile nei confronti della pubblica amministrazione, alla realizzazione e completamento delle opere di urbanizzazione che maggiormente interessano la sua costruzione, posto che il Comune può discrezionalmente utilizzare i predetti introiti per il completamento o la manutenzione delle opere di urbanizzazione di qualsiasi parte del territorio.
Una pretesa volta ad ottenere l'ultimazione dei lavori sulla strada che conduce alla proprietà di un privato, dunque, non corrisponde ad un interesse legittimo differenziato e qualificato ad un bene della vita, con la conseguente pronuncia di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva.
A sostegno della sua tesi il Collegio sardo richiama una giurisprudenza in tema di manutenzione e completamento delle strade assolutamente pacifica.
In particolare, il Consiglio di Stato[11] ha avuto modo di chiarire che "*l'interesse di ogni cittadino a che l'amministrazione comunale provveda alla diligente manutenzione e custodia di tutti i beni pubblici (e, tra essi, le strade), non è tutelabile in via amministrativa nè giurisdizionale (fatti salvi i casi di azioni popolari), fronteggiando esso un mero dovere imposto in capo alla p.a. per il vantaggio della collettività non soggettivizzata, sicché non si è in presenza di un interesse legittimo differenziabile, ma al cospetto di interesse semplice e di fatto, rientrante come tale nell'area del giuridicamente irrilevante*".
Sempre con specifico riguardo al completamento delle opere di urbanizzazione, di recente, il T.A.R. Lazio[12] ha affermato che, a fronte della domanda del privato volta ad ottenere il completamento delle opere di urbanizzazione, non corrisponde un obbligo per l'amministrazione di adottare, ai sensi dell'art. 2 della legge 7.8.1990 n. 241, un provvedimento espresso in relazione a tale pretesa, non essendo il richiedente titolare di alcun interesse legittimo pretensivo differenziato e qualificato, non differenziandosi la sua posizione da quella di tutti gli altri cittadini e soggetti dell'ordinamento alla corretta e tempestiva esecuzione delle opere di urbanizzazione.
Infine, va differenziata la nozione di "oneri di urbanizzazione" da quella di "costo di costruzione".
Ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Dpr 6 giugno 2001, n. 380[13], infatti, il rilascio del permesso di costruire da parte di un'amministrazione comunale comporta per il privato "*la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché del* ***costo di costruzione***".
Quest'ultimo, secondo l'opinione di un autorevole autore[14], costituirebbe "il vero corrispettivo

[10] Si veda Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2009, sent. n. 2359 *cit.*
[11] Cons. Stato, Sez V, 29 novembre 2004, sent. n. 7773.
[12] Tar Lazio-Roma, Sez. II, 4 maggio 2011, sent. n. 3838.
[13] Recante il "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*".
[14] U. MATTEI, *La proprietà,* nella collana diretta da R. SACCO, *Trattato di diritto civile,* Torino, 2001, pag. 287.

che la proprietà paga alla collettività per far proprio il valore aggiunto, che un determinato tipo di modificazione del territorio conferisce alla proprietà".
Dunque, il contributo relativo al costo di costruzione è riconducibile all'attività costruttiva *ex se* considerata.
Tanto è vero che la costante giurisprudenza, sia pure escludendo la connotazione negoziale ed il carattere sinallagmatico del contributo in discorso, rispetto al rilascio della concessione, lo ha definito come un corrispettivo 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[15] o anche come "obbligazione contributiva"[16] "di diritto pubblico collegata all'emanazione da parte del Comune del titolo edilizio"[17].
Da quanto sinora affermato risulta, perciò, evidente la differenza tra oneri di urbanizzazione e costi di costruzione; la giurisprudenza è unanime nel ritenere come i primi espletino la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, mentre i secondi si configurino quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore.
Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata e comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione[18].

**2. Sorgere dell'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione**

Per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, l'obbligo di pagare tali oneri in caso di esecuzione di opere edilizie di una certa tipologia è sorto con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (articolo 8)., al quale si è, poi, aggiunto quello inerente il contributo commisurato al costo di costruzione con l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10[19].
Queste disposizioni sono state tutte abrogate e trasfuse nel già citato articolo 16 del Testo unico sull'edilizia emanato, nel quale sono anche descritte le finalità degli oneri di urbanizzazione primaria (strade, fognatura, rete idrica, ecc.) e secondaria (asili nido, scuole materne, mercati, impianti sportivi, ecc.).
In particolare, con l'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765 è stata disposta "*l'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni*".
Acclarata l'obbligatorietà, per il privato-costruttore, del pagamento degli oneri di urbanizzazione, va, ora, esaminato il momento in cui sorge tale obbligazione.
Costituisce un punto fermo della giurisprudenza amministrativa quanto ribadito, da ultimo, dal Consiglio di Stato in una pronuncia del luglio 2012[20].

[15] Cons. Stato, Sez. V, 13 maggio 2002, sent. n. 2575; Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 1998, n. 201; Cass., sez. I, 27 settembre 1994, sent. n. 7874.
[16] Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 1998, sent. n. 1513.
[17] Cons. Stato, Sez. V, 6 dicembre 1999, sent. n. 2056.
[18] Come statuito all'art. 16, comma 9, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.
[19] La cosiddetta legge "Bucalossi"
[20] Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sent. n. 4320.

"*Il rilascio della concessione edilizia si configura come fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di urbanizzazione, ossia per gli oneri affrontati dall'ente locale per le opere indispensabili affinché l'area acquisti attitudine al recepimento dell'insediamento del tipo assentito e per le quali l'area acquista un beneficio economicamente rilevante, da calcolarsi secondo i parametri vigenti a tale momento; il contributo per oneri di urbanizzazione è quindi dovuto per il solo* ***rilascio della concessione***".

In caso di rilascio di permesso di costruire, dunque, l'obbligo di pagamento sorge con l'approvazione del progetto, anche se questo passaggio avviene a distanza di anni dalla domanda, e si dovrà far riferimento alle tariffe vigenti in questo momento e non a quelle, eventualmente più favorevoli, in vigore alla data di presentazione della domanda[21].

L'obbligo di pagare gli oneri di urbanizzazione per gli interventi edilizi non dipende, però, solo dal rilascio del provvedimento autorizzatorio, ma sorge anche in caso di presentazione di una denuncia di inizio di attività edilizia o di una Scia (segnalazione certificata di inizio attività), insieme all'inoltro della segnalazione o alla presentazione della denuncia.

È alla disciplina vigente al momento della presentazione della Scia o della denuncia che l'Amministrazione dovrà fare riferimento per calcolare gli oneri dovuti, senza considerare mutamenti tariffari successivamente intervenuti o richiedere conguagli.

Già nel 2011 il Consiglio di Stato in Adunanza plenaria[22] aveva affermato che "*la denuncia di inizio attività non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge*".

Tale lettura in senso non provvedimentale della DIA è stata, peraltro, immediatamente fatta propria dal legislatore il quale, introducendo[23] il comma 6 ter dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha precisato come tali atti "*non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili*".

In questo senso, appare assolutamente consequenziale la ricostruzione della natura del silenzio tenuto dall'amministrazione per cui "*il passaggio del tempo non produce un titolo costitutivo avente valore di assenso ma impedisce l'inibizione di un'attività già intrapresa in un momento anteriore*".

In tal modo, appare chiaro che l'efficacia del titolo formatosi in base all'atto del privato (*rectius*, la modalità abilitativa alla realizzazione dell'intervento edilizio) si determina indipendentemente dal mancato esercizio del potere di interdizione da parte della pubblica amministrazione, trattandosi di fattispecie che operano su piani giuridici diversi.

E così, più recentemente, il Consiglio di Stato[24] ha convenuto circa "*l'immediato sorgere dell'obbligo di corrispondere gli oneri di urbanizzazione ed il costo di costruzione in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della domanda*".

Nel caso di presentazione di una denuncia di inizio di attività edilizia, dunque, l'obbligo di pagare gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione sussiste già all'atto della presentazione della DIA stessa (differenziandosi, pertanto, dal permesso di costruire ove tale obbligo sorge solo al momento del rilascio dello stesso).

---

[21] In termini, Cons. Stato, Sez. IV, 22 marzo 2011, sent. n. 1752 e Cons. Stato, Sez. IV, 24 maggio 2011, sent. n. 3116.

[22] Cons. Stato, Ad. Plenaria, 29 luglio 2011, sent. n. 15.

[23] Tramite l'articolo 6, comma 1, lettera c), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138.

[24] Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2012, sent. n. 4669.



www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

L'importo, inoltre, è in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della domanda (e non, come nel permesso di costruire, determinato sulla base dei parametri vigenti al momento del suo rilascio).

**3. Scomputo del contributo per gli oneri di urbanizzazione e casi di esenzione**

Il legislatore italiano ha previsto la possibilità di scomputare la quota del contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, nel caso in cui il titolare del permesso di costruire si obblighi a realizzarle direttamente.

"*A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune*"[25]

D'altronde, come ha avuto modo di precisare in passato il Consiglio di Stato[26], il contributo di urbanizzazione deve considerarsi come una prestazione non finalizzata esclusivamente a procurare all'ente impositore un'entrata patrimoniale, per cui se il privato costruttore abbia eseguito direttamente opere di urbanizzazione o sia obbligato a farle, anche se non avesse concordato le relative modalità e le garanzie con il Comune, ha diritto a che l'amministrazione valuti l'effettiva entità e la concreta utilizzazione delle opere già realizzate o da realizzare, al fine di scomputare il costo della somma dovuta.

L'art. 17, comma 3, del Dpr 6 giugno 2001, n. 380 reca, invece, i casi di esenzione dal pagamento del contributo di costruzione.

Senza dubbio, è la fattispecie di cui alla lettera c) della predetta norma quella che desta il maggior interesse di commentatori e operatori del diritto.

"*Il contributo di costruzione non è dovuto: (…) c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici* (…)".

Dall'interpretazione letterale di tale previsione, si evince che l'esenzione a favore dei privati concerne la sola realizzazione delle opere di urbanizzazione, in attuazione degli strumenti urbanistici; mentre per gli interventi di cui alla prima parte della trascritta lettera c), è necessario che gli interventi siano realizzati dagli Enti istituzionalmente competenti.

Dal canto suo la giurisprudenza, per fondare lo speciale regime di gratuità della concessione edilizia, ha ampiamente sottolineato che, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), della legge 28 gennaio 1977, n. 10 -poi trasfuso nel succitato art. 17- debbono concorrere due requisiti.

Precisamente:

a) *un requisito di carattere oggettivo*, attinente al carattere pubblico o comunque di interesse generale delle opere da realizzare;

b) *un requisito di carattere soggettivo*, in quanto le opere debbono essere eseguite da un ente istituzionalmente competente, ovvero da soggetti, anche privati, che non agiscano per scopo di lucro ovvero che abbiano un legame istituzionale con l'azione dell'Amministrazione volta alla cura di interessi pubblici[27].

Per quel che riguarda il presupposto oggettivo, ovverosia l'ascrivibilità del manufatto oggetto di concessione edilizia alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale, la giustizia

[25] Art. 16 comma 2 del Testo Unico dell'edilizia.

[26] Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 1994, sent. n. 716.

[27] Cfr., tra le tante: Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2008, sent. n. 4761; id., 6 dicembre 2007, sent. n. 6237; id., 11 gennaio 2006, sent. n. 51; id., Sez. VI, 9 settembre 2008, sent. n. 4296.



www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

amministrativa ha precisato che "deve trattarsi di opere che, quantunque non destinate direttamente a scopi propri della p.a., siano comunque idonee a soddisfare i bisogni della collettività, anche se realizzate e gestite da privati"[28].
In altre parole, il fine dell'applicazione della norma, fondata anche sul presupposto oggettivo della natura delle opere, è chiaramente quello di assicurare una ricaduta del beneficio dello sgravio a vantaggio della collettività, nel senso che la gratuità della concessione si traduce in un abbattimento dei costi, cui corrisponde, in definitiva, un minore aggravio di oneri per il contribuente.
L'onerosità del permesso di costruire, invece, ha lo scopo di bilanciare l'interesse del privato allo sfruttamento della proprietà con quello della collettività a non sopportare interamente il carico urbanistico che tale sfruttamento comporta.
Detto diversamente, le opere per cui può ipotizzarsi lo sgravio dagli oneri concessori devono rivelare innanzitutto un carattere direttamente satisfattivo dell'interesse della collettività, di per se stesse – poiché destinate ad uso pubblico o collettivo – o in quanto strumentali rispetto ad opere del genere anzidetto, o comunque perché immediatamente collegate con le funzioni di pubblico servizio espletate dall'Ente[29].
Non solo.
Come detto, occorre soddisfare anche un requisito "soggettivo".
Il beneficio della gratuità della concessione richiede che l'opera avente le suddette caratteristiche sia realizzata da un soggetto istituzionalmente competente; sia cioè realizzata dall'Ente per il perseguimento dei suoi fini istituzionali, ovvero per la cura di quegli interessi ad esso affidati e che ne rappresentano la ragion d'essere[30]
Nel caso particolare di concessione di costruzione e gestione dell`opera da parte di un soggetto privato "*il corrispettivo del concessionario ben può provenire dall' esercizio successivo del servizio, garantendo all`amministrazione concedente un corrispondente vantaggio economico; e ciò giustifica l' esenzione soggettiva dal contributo a beneficio del concessionario*"[31].
Ne consegue che il predetto sgravio non spetta a soggetti privati per gli immobili ove esercitino una mera attività (lucrativa o non) di impresa, indipendentemente dalla rilevanza sociale dell'attività stessa[32].
La norma è, infatti, di stretta interpretazione, in quanto introduce ipotesi di deroga alla regola generale, la quale assoggetta a contributo tutte le opere che comportino trasformazione del ter-

[28] In tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2005, sent. n. 2226.
[29] Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 giugno 1998, sent. n. 777.
[30] In termini, Cons. Stato, Sez. V, 20 luglio 1999, sent. n. 849.
[31] TAR Campania-Napoli, Sez. II, 27 giugno 2005, sent. n. 8696.
Nell'occasione il Collegio partenopeo ha ritenuto "che la società Interporto Campano rientra nella definizione di 'ente istituzionalmente competente', quale titolare di concessione per la costruzione e gestione di un'opera, che è stata fin da principio progettata per il soddisfacimento dell'interesse generale. Ciò non esclude il fatto che la società ricorrente abbia operato e programmato l`intervento edilizio in qualità di soggetto privato e che la valutazione dei costi dell`opera e dei margini di lucro sia stata eseguita nell`ambito delle specifiche competenze dell`impresa. Ma, nella specie, il lucro di impresa è contemperato da un collegamento istituzionalmente rilevante con l`amministrazione preposta all'attuazione dell'intervento, considerato che la progettazione dell'opera originaria e delle sue varianti è stata approvata dal Presidente della Regione Campania, e la sua realizzazione si è svolta costantemente nella cornice dei poteri di vigilanza, controllo ed impulso attribuiti a quest'ultimo, quale soggetto preposto all'attuazione dell'art. 4 della L. n. 80 del 1984".
[32] Cons. Stato, Sez. V, 21 gennaio 1997, sent. n. 69.

ritorio, in relazione agli oneri che la collettività, in dipendenza di esse, è chiamata a sopportare[33].
E così, il beneficio di cui all'art. 17, co. 3, lett c), è stato negato al privato che ha realizzato impianti sportivi, anche se la loro utilizzazione era oggetto di specifica convenzione con il Comune[34].
Nel caso esaminato in tale ultima pronuncia, il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa ha ritenuto applicabili gli oneri concessori predetti nonostante che la società concessionaria, nella gestione del complesso sportivo con annessa piscina da realizzare, dovesse assicurarne l'uso da parte del pubblico e nessun rilevo ha assunto la circostanza che venissero perseguite o meno finalità di lucro con la predetta gestione da parte del privato.
La pubblica amministrazione, pertanto, anche dopo il rilascio del titolo edilizio, qualora abbia erroneamente ritenuto sussistenti i requisiti per una riduzione o addirittura per l'esonero dal contributo, può sempre rideterminare l'ammontare del contributo stesso.
In tal caso il Comune può agire in base al "generale principio di autotutela", senza che ciò sia subordinato all'insorgenza o, comunque, "alla conoscenza di fatti o elementi nuovi, che la p.a. non era stata in condizione di valutare"[35].
Rileva solo che "il costo delle opere da considerare ai fini della valutazione degli oneri di urbanizzazione sia quello del momento in cui nasce l'obbligazione, cioè in cui viene rilasciata la concessione"[36].

[33] Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 luglio 2005, sent. n. 3774 richiamata, recentemente, da TAR Veneto, Sez. II, 01 luglio 2010, sent. n. 2779.
[34] Si veda, in particolare, Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2005, sent. n. 2226 e Cons. Stato, Sez IV, 29 maggio 2009, sent. n. 3359.
Nell'ultima e più recente delle pronunce indicate il Consiglio di Stato ha, ancora, ribadito che lo speciale regime di gratuità della concessione edilizia deriva dal requisito di carattere oggettivo, attinente al carattere pubblico o comunque di interesse generale delle opere da realizzare e da un requisito di carattere soggettivo, nel senso che le opere debbono essere eseguite da un ente istituzionalmente competente, ovvero da soggetti anche privati che non agiscano per scopo di lucro ovvero abbiano un legame istituzionale con l'azione dell'Amministrazione volta alla cura di interessi pubblici.
[35] Cons. Stato, Sez. V, 06 maggio 1997, sent. n. 458.
[36] Cons. Stato, Sez. V, 22 settembre 1999, sent. n. 1113.