

Il contributo di urbanizzazione: aspetti giuridici

di Giuseppe Morbidelli

1. La natura giuridica del contributo di urbanizzazione previsto e regolato (nei suoi aspetti di principio) dagli artt. 3, 5, 10, 11 legge 28 gennaio 1977 n. 10, si presenta notevolmente controversa. Uno dei pochi punti fermi raggiunti dalla dottrina sta nella sua distinzione dal contributo commisurato al costo di costruzione, previsto dallo stesso art. 3 e dall'art. 6 legge 10. Questo secondo contributo ha sicuro carattere di imposta, essendo dalla legge direttamente collegato alla capacità contributiva, rappresentata dal costo della costruzione (o in genere della trasformazione urbanistica e/o edilizia), e senza invece alcun collegamento con l'attività dell'ente impositore.

Tuttavia, quest'ultimo elemento non è decisivo perché — come esamineremo in maniera più approfondita — anche il contributo di urbanizzazione non è direttamente collegato a « contropartite » da parte dell'Amministrazione comunale. Peraltro, la determinazione del contributo di urbanizzazione (o meglio, la disciplina dei criteri per la determinazione di detto contributo) è strettamente agganciata alle spese ed aggravii urbanizzativi che i singoli interventi edilizi o di trasformazione urbanistica *possono* comportare. Nulla di tutto questo nel caso del contributo *ex art. 6*, in cui l'unico parametro è il *costo* (il quale può andare del tutto dissociato dal carico urbanizzativo): siamo cioè in presenza di una classica manifestazione di capacità contributiva.

Da aggiungere che — come è stato esattamente notato da

altri — il contributo ragguagliato al costo di costruzione può essere ascritto tra le imposte con fini extrafiscali (anche se tali fini non sono *esclusivi*). Ciò perché il convenzionamento con l'Amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 7 legge 10, produce la esenzione dal contributo in oggetto, talché la sua introduzione costituisce un incentivo a convenzionarsi e quindi a calmierare il prezzo di vendita degli alloggi e dei canoni di locazione (questo secondo aspetto è però dopo la legge 392/1978 divenuto assai marginale).

2. Per quanto concerne il contributo di urbanizzazione, le configurazioni elaborate in dottrina sono svariate: da chi viene qualificato corrispettivo, da chi tassa, da chi contributo speciale.

La questione è indubbiamente complessa, sia per le peculiarità della legislazione in esame, quindi per ragioni specifiche; sia per ragioni generali, esistendo non poche difficoltà nella configurazione dogmatica dei concetti di «tassa» e di «contributo speciale», come è dimostrato *per tabulas* dalla contorta giurisprudenza costituzionale in tema di «prestazioni imposte».

Si deve però escludere, contrariamente a quanto sostenuto da diversi autori, la natura di corrispettivo del contributo *de quo*. In tal senso anzitutto si oppongono dei «rivelatori negativi». In primo luogo, manca una corrispondenza tra versamento del contributo ed esecuzione di opere di urbanizzazione. Il che è dimostrato non foss'altro dall'art. 12 legge 10, che include tra le finalità di utilizzazione dei contributi non solo la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, ma anche il risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici nonché l'acquisizione di aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di attuazione. La localizzazione dell'intervento edilizio in zona più o meno urbanizzata ha del resto, nelle tabelle parametriche regionali, un valore assai relativo (ad es. la legge Toscana 24 agosto 1977 n. 60, tab. C, applica ai costi comunali delle urbanizzazioni, in relazione ad insediamenti residenziali, lo stesso coefficiente — 1, 2 — sia alle zone B, che alle zone C, ed alle zone A applica il coefficiente 1), e comunque non vi è una proporzione *ad hoc* tra dotazione specifica di

urbanizzazioni e contributo. In ogni caso, non v'è alcun obbligo per le amministrazioni comunali di eseguire le opere di urbanizzazione al diretto servizio dell'edificio realizzato dal concessionario: a regime, in presenza dei PPA, le amministrazioni dovranno correlare il *quantum* di capacità edificatoria consentita nel periodo di validità del programma con l'apprestamento delle necessarie infrastrutture. Ma questo a livello quantomeno di zona omogenea, quindi di ampio bacino di utenza senza alcun rapporto diretto con le singole concessioni.

In secondo luogo, non v'è un sinallagma tra entità del contributo e valore rappresentato dall'attività assentita con la concessione; poiché il contributo è determinato sulla base di criteri generali, e svincolati dalla *utilitas* perseguita attraverso la concessione stessa (ciò è d'altro canto ammesso anche da chi configura il contributo *de quo* come corrispettivo, anche se poi non ne trae le dovute conseguenze).

Un terzo rivelatore negativo verso la natura di corrispettivo del contributo in esame, e collegato con i precedenti, è rappresentato dal fatto che esso è calcolato sulla base di tabelle parametriche generali, di livello regionali, e filtrate attraverso atti regolamentari comunali (v. art. 5, legge 10). Manca quindi perlomeno in via tendenziale (poiché esistono eccezioni) anche una terza correlazione (oltre quelle tra contributo ed attività urbanizzativa comunale e tra contributo ed *utilitas* del concessionario), e cioè una corrispondenza *ad hoc* tra contributo e carico urbanizzativo *prodotto* dalla concessione. Peraltro va subito precisato che il contributo non può essere meramente nominalistico, ma deve essere adeguato ai costi effettivi, secondo quanto si deduce dall'art. 1 (« partecipa » agli oneri) e dall'art. 3 (« contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione »), anche se non sempre le Regioni — come vedremo — hanno seguito tale principio (fondamentale).

Per chiarezza, si deve anche avvertire che la corrispettività non è dimostrata dalla esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione, prevista in alternativa al contributo dall'art. 11, primo comma, e dall'art. 7, secondo comma (quest'ultima previsione nel quadro degli interventi di edilizia convenzionata). Essa in-

fati: *a*) è un'eventualità; *b*) è rimessa alla discrezionalità del Comune (come vedremo più avanti).

A favore della natura non di corrispettivo del contributo esistono poi dei chiari ed univoci *rivelatori* positivi. Tra i quali, *in primis*, ancora la determinazione attraverso parametri di ordine generale. Ma soprattutto c'è da tener presente il fatto che trattasi di una prestazione la quale ha la propria fonte nella legge e che non si inquadra in un rapporto contrattuale. Appare infatti decisivo, per escludere la natura di corrispettivo di una prestazione, ed inserirsi quantomeno nel « magma » delle prestazioni imposte, il fatto che si sia in presenza di una predeterminazione di ordine imperativo della disciplina della prestazione dovuta dal privato, e ciò anche qualora quest'ultimo abbia la facoltà di richiedere o meno la prestazione da cui scaturisce l'imposizione.

D'altro canto — come è stato acutamente notato da Maffezzone — l'ordinamento assicura al contributo, se pur in via tendenziale, il carattere della *coattività*. Ciò perché nei Comuni obbligati a dotarsi di PPA (che sono la stragrande maggioranza), la mancata richiesta della concessione per le aree edificabili incluse nel programma nei termini prescritti dal programma stesso determina l'espropriazione di dette aree. La sanzione dell'esproprio si riflette sia pur in via indiretta, sulla natura del contributo: che *deve* essere corrisposto perché la concessione *deve* essere richiesta. Cosicché, anche a seguire la tesi della Corte Costituzionale, per la quale si ha prestazione imposta quando la fonte dell'obbligo è rappresentata dalla legge o da un provvedimento amministrativo, si arriva agli stessi risultati cui si perviene a seguire la tesi, elaborata da una autorevole dottrina, per la quale la individuazione della prestazione imposta deriva dal suo incasellamento entro una obbligazione costituita direttamente dalla legge o da un atto amministrativo, mentre siamo al di fuori di tale categoria (e quindi dell'art. 23 Cost.) in presenza di un rapporto di fonte negoziale.

3. Una volta esclusa la natura di corrispettivo, e inquadrato il contributo nella categoria delle « prestazioni imposte », si è

compiuto solo un primo approccio alla soluzione del problema. La categoria delle prestazioni imposte è infatti un variopinto caleidoscopio (nel quale sono compresi non solo i tributi), non sufficiente ad individuare con esattezza i contorni del contributo in esame. Per taluno esso è stato configurato come tassa in quanto prestazione strettamente correlata ad un provvedimento amministrativo (la concessione), di cui è l'effetto necessario.

Come pure il contributo è stato qualificato tassa, ritenendo che ad esso calzasse *ad hoc* la tradizionale definizione per cui è tassa la prestazione pecuniaria dovuta ad un ente pubblico in base ad una norma di legge, e nella misura da questa stabilita, per l'esplicazione di un servizio pubblico determinato che concerne in modo particolare l'obbligato. Da altri è stato ugualmente definito tassa, in quanto strettamente connaturato al servizio di realizzazione delle opere infrastrutturali.

Queste diverse angolazioni, coincidenti nei risultati, non stupiscono, ove si pensi alle svariate definizioni di tassa: secondo taluno va riconosciuta per il collegamento con un atto amministrativo o giurisdizionale; secondo altri la tassa costituisce il tributo correlato alla prestazione di attività o di utilità inerenti a beni resi alla pubblica amministrazione su richiesta e nell'interesse del privato; per un'altra opinione la tassa è collegata ad un'attività esplicata dall'amministrazione e riguardante l'interessato, anche se non richiesta, anche per il godimento di una parte di un pubblico servizio per natura divisibile; per altri infine la tassa è una spontanea assunzione di un'obbligazione, inquadrabile nella figura dell'onere (in quanto condizione indefettibile per raggiungere un vantaggio).

4. Il richiamo all'istituto della tassa lascia però in ombra — a nostro avviso — taluni aspetti peculiari del contributo e della sequenza di procedimenti in cui è incastonato.

È infatti da tener presente che la concessione, cui il contributo *accede*, è una concessione di *attività* (l'attività di trasformazione urbanistica e/o edilizia del suolo).

Nel regime introdotto dalla legge 10, e pienamente conforme al dettato costituzionale (art. 42, secondo comma Cost.) la

proprietà immobiliare (dei suoli e/o edifici), in tanto può modificarsi, in quanto il potere pubblico, attraverso gli strumenti urbanistici e gli strumenti di programmazione temporale (PPA) lo prevedano.

Per fare l'ipotesi più semplice, afferente ad una area libera, perché sia possibile edificarvi, occorre una specifica previsione in sede di strumento urbanistico generale (PRG o PDF); e indi occorre altresì l'inclusione di tale area nel programma pluriennale di attuazione (PPA). Una volta che ciò avvenga, la proprietà viene ad essere *dinamicizzata*. Il proprietario, non solo può chiedere la concessione, ma *deve chiederla*, pena l'esproprio e *deve* anche (il punto è spesso trascurato) ultimare i lavori (v. art. 4, quinto comma). La concessione si pone perciò come un atto *esecutivo* rispetto al PPA: *doverosa per il privato* (nella richiesta), ma altrettanto *doverosa*, di riflesso, per l'ente locale (nel rilascio): ed infatti l'art. 4 legge 10 ha previsto un meccanismo sostitutivo in caso di mancato rilascio nei termini di legge, onde rimarcare il carattere vincolato. A guardar bene, l'atto che concede « il diritto alla trasformazione urbanistica » non è tanto la concessione, quanto il PPA, che per usare una immagine, agisce come un fascio di luce mobile: mettendo alle ribalta (cioè *attivizzando*) le aree e in genere gli immobili che illumina, e anzi responsabilizzandoli.

Le conseguenze sono molteplici. Anzitutto, la sostanziale riconducibilità del momento concessorio al PPA spiega la irrevocabilità della concessione e il collegamento di questa con il proprietario del suolo, elementi che sembrerebbero contrastare con la nozione tradizionale dell'istituto, ma che perdono gran parte della loro consistenza, ove l'indagine si posi sul retroterra del provvedimento concessorio vero e proprio, il quale invece finisce per assumere la *funzione di atto di controllo*.

In secondo luogo, la doverosità della richiesta di concessione, dimostra che la trasformazione urbanistica e/o edilizia, nelle ipotesi incluse nel (e consentite dal) PPA, costituisce un momento di *attuazione del servizio pubblico di assetto e gestione del territorio*. Il carattere di servizio pubblico di tale attività

si salda con la riserva alla mano pubblica del diritto alla trasformazione urbanistica ed edilizia. Tale espressione non significa titolarità di diritti comunali da concedere a privati (o anche a enti pubblici), poiché la concessione *de qua* ha carattere costitutivo o additivo, non traslativo (come bene ha dimostrato Mazzarolli): significa invece *riserva di gestione*, anche quindi nel procedere a concessioni costitutive.

Non è un ostacolo a questa ricostruzione l'art. 13, comma quarto, ai sensi del quale le concessioni per le opere e gli interventi di cui all'art. 9 sono date anche al di fuori delle aree incluse nei PPA. Ciò significa che le concessioni *ex art. 9 non sono doverose* (perché non c'è sanzione), e pertanto non costituiscono esplicitazione di un servizio pubblico concesso o se si vuole, imposto al privato dal PPA: anche se la « valenza pubblica » di gran parte delle ipotesi *ex art. 9* è innegabile. Trattasi infatti o di opere che si vogliono incentivare (lett. *a* e *b*); o di opere di scarso rilievo (lett. *d*, *e*); o di opere pubbliche o di interesse pubblico.

Ulteriore corollario-avvertenza: le opere e gli impianti *ex art. 9* sono soggetti ad una funzionalizzazione meno intensa, essendo escluse dal raggio di operatività del PPA; non per questo però la riserva alla mano pubblica viene meno e quindi viene meno la natura concessoria del provvedimento abilitante l'edificazione, datoché deve sempre trattarsi di opere conformi agli strumenti urbanistici.

L'*ubi*, il *quomodo*, l'*an* della edificazione sono disciplinati dall'amministrazione locale, titolare del potere di governo del territorio; e la mancanza di coattività e di temporalizzazione deriva o dalla scarsa rilevanza di tali opere o dal *favor* verso di esse o dalle difficoltà di ricondurle in una programmazione. In casi del genere il momento concessorio sostanziale si sposta ancora più a monte, nello strumento urbanistico; per il resto funzioni ed effetti del provvedimento concessorio specifico rimangono integri (da ricordare che non occorre più la concessione, ma una semplice autorizzazione per le opere di manutenzione straordinaria, avendo in tal senso l'art. 48 legge 457 del 1978 modificato l'art. 9 lett. *c*, l. 10).

È appena il caso di rilevare che analoghe considerazioni valgono in relazione all'attività edificatoria nei Comuni esonerati dai PPA: la riserva alle Amministrazioni locali del c.d. *ius aedificandi* (o, per usare una espressione ben più ricorrente, lo scorporo dello *ius aedificandi* dalla proprietà fondiaria) non viene meno; la differenza sta in una minore funzionalizzazione (per la mancanza di coazione e di strumenti di programmazione temporale) della proprietà.

Va in terzo luogo precisato che il collegamento genetico tra concessione e PPA consente di superare talune obiezioni di costituzionalità mosse alla legge 10, perché non garantirebbe una parità di trattamento tra i proprietari. La relativa tematica trascende i limiti di questa relazione e del resto è ampiamente e molto più autorevolmente trattata nelle relazioni di Predieri e di Sandulli. Qui basta solo evidenziare che la situazione di quei proprietari di fondi edificabili inclusi nei programmi pluriennali non è dissimile dai concessionari di beni pubblici (titolari di uso eccezionale, come si dice secondo la terminologia tradizionale). Il fatto che taluno possa godere di un bene pubblico in maniera differenziata(e anche esclusiva) rispetto agli altri membri della comunità non è mai stato ritenuto lesivo del principio di eguaglianza, perché la concessione risponde anche ad interessi pubblici (il che rende ragionevole la differenziazione). È vero tuttavia che il concessionario tradizionale deve osservare regole prefissate dall'ente concedente, ed è sottoposto ad un controllo assai ampio in funzione degli interessi pubblici che la concessione deve perseguire. Nel caso delle concessioni ad edificare, abbiamo una situazione corrispondente solo in presenza di interventi di edilizia convenzionata, anche se è innegabile la tendenza dell'ordinamento verso forme di controllo della gestione degli immobili (v. legge 392/1978). Ad ogni modo, ai fini costituzionali, il dato rilevante è che la concessione venga rilasciata in esito ad una procedura che garantisca la imparzialità della Pubblica Amministrazione. Questa esigenza, perlomeno in astratto — le deviazioni potologiche sicuramente non mancheranno (anche se, in tale evenienza, le norme costituzionali non entrano in ballo, mentre invece salgono alla ribalta

le norme penali) — è assicurata nel caso delle concessioni ad edificare in maniera più intensa che nelle concessioni tradizionali. Le prime infatti costituiscono la trascrizione dovuta di scelte effettuate attraverso articolati procedimenti, in cui è intervenuto il Consiglio comunale; c'è stata la possibilità di fare osservazioni, c'è stato un controllo regionale con poteri esecutivi; c'è stato infine un programma pluriennale, formato anch'esso sulla base di una procedura aperta a tutti gli interessati, e che praticamente *fissa* le concessioni.

In altre parole, i PPA sono anche strumento di partecipazione, e la partecipazione, intesa in particolare come strumento per assicurare l'imparzialità (perché l'interesse fatto valere è quello della comunità e non dei singoli destinatari dei provvedimenti amministrativi), rappresenta la chiave attraverso la quale si possono ricondurre entro l'alveo dell'art. 3 e dell'art. 97 Cost. le norme sui piani urbanistici, stanti le diversificazioni tra proprietari che di necessità comportano. Tanto più ampia è la dialettica sul piano, tanto più si realizza quel « giudizio comparativo » — evidentemente a livello di scelte generali — che viene richiesto in caso di pluralità di domande di concessioni di beni o di servizi pubblici nello scegliere la soluzione più idonea ai fini di pubblico interesse oltre che per osservare il principio di imparzialità.

5. A parte le considerazioni di costituzionalità, questa premessa serve per dimostrare che la concessione di cui all'art. 1 legge 10 non è una concessione di *facoltà*, ma è — salvo ipotesi marginali — una concessione di *attività doverosa*. E qualificando la pianificazione urbanistica, o meglio, i suoi momenti di attuazione e di gestione come un servizio pubblico, in quanto strumentali a realizzare un assetto ordinato del territorio, impianti e infrastrutture pubbliche, qualità di vita migliori, ecc., ne deriva che il titolare della concessione, se pur in parte, concorre a svolgere tale servizio (tantoché la inerzia del proprietario, dimostrando un comportamento anti-piano e cioè contrastante con il servizio pubblico « gestione del territorio »,

e quindi con la funzione sociale della proprietà, viene sanzionata con l'espropriazione).

Il contributo, del resto, è strettamente legato al *tipo* di attività (non alla *utilitas* del concessionario): la legge 10 distingue tra: *a*) edifici residenziali; *b*) impianti industriali od artigianali (art. 10, primo comma); *c*) impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali (art. 10, secondo comma). A ciò aggiungasi le altre variabili dei contributi, rappresentate dai criteri generali stabiliti dagli artt. 5 e 10 legge 10 e dai « parametri » stabiliti dalle tabelle regionali e talvolta comunali.

Trattasi cioè di un contributo assai modulato, in funzione di diversi parametri, tra i quali non vi sono solamente gli effetti potenzialmente urbanizzativi. In sostanza, il contributo ha un duplice polo di riferimento: il primo è dato dagli effetti urbanizzativi che il progetto oggetto della concessione comporta una volta realizzato, il secondo è dato dall'*attività concessa* (nella sua qualità e nella sua quantità) rispetto a cui opera con fini perequativi.

Se allora poniamo mente da un lato al rapporto (se pur non sinallagmatico) tra contributo ed effetti urbanizzativi, e dall'altro al rapporto tra contributo ed *attività concessa*, sembra più confacente l'inquadramento del contributo *de quo* nella categoria dei *contributi*.

Deve aggiungersi, d'altro canto, per escludere il carattere di tassa, che essa, secondo l'opinione più accreditata è sì un tributo dovuto per l'emanazione di atti amministrativi o giurisdizionali, emanati a seguito di procedimenti aperti su iniziativa dei privati, *ma non è tassa quella prestazione che è collegata non all'atto, ma all'effetto che l'atto produce.*

E noi abbiamo sottolineato il *filo* diretto tra contributo ed *attività concessa* (quindi effetto dell'atto-concessione).

Certamente la categoria dei « contributi », al pari di quella delle tasse, non è caratterizzata da contorni univoci: come ha scritto Giannini, il legislatore usa spesso il termine contributo per non impegnarsi a definire la natura giuridica di un tributo. Purtuttavia il contributo (talvolta definito contributo speciale), a differenza della tassa, esprime sempre una prestazione la quale

è svincolata nella misura da forme di discrezionalità politica, e più vicina al costo reale del servizio reso alla collettività. Ciò — come si è già avuto modo di rilevare allorquando si è confutata la tesi che qualifica il contributo come corrispettivo — non avviene in via immediata, bensì a livello di macroaggregazione, vale a dire nel quadro del PPA. Infatti la somma di contributi di urbanizzazione da corrispondere nel periodo di validità del PPA deve essere tale da coprire, in via tendenziale, le spese per le urbanizzazioni da realizzare in tale periodo. D'altro canto la somiglianza tra il contributo in esame e i contributi di miglioria e i contributi integrativi di utenza stradale, da tutti qualificati contributi o tributi speciali, è assai significativa.

Ai fini pratici peraltro, la qualificazione del contributo *de quo* come tassa o come contributo ha relativa rilevanza, se non per dimostrare (ma ciò deriva dalla legge, ed è anzi l'elemento principale che dimostra la natura di contributo) che esso non deve essere nominalistico e deve essere correlato agli effetti urbanizzativi indotti dall'intervento, alla luce dei parametri di cui all'art. 5 legge 10: quello che rileva soprattutto è invece la qualificazione *tributaria* di tale entrata. Non va sottaciuto tuttavia che la qualificazione come contributo (che ha, come già detto, il suo fondamento o nel particolare vantaggio del singolo o nella maggiore spesa dell'ente pubblico) corrobora la tesi, che sosterremo più avanti, della ripetibilità dello stesso in caso di non utilizzazione della concessione.

6. Se si segue la tesi per cui il contributo è strettamente correlato non all'atto-concessione ma all'attività concessa, essendo un effetto *necessitato* dalle scelte di programmazione urbanistica che hanno imposto la dinamicizzazione della proprietà, si hanno evidenti conseguenze nelle ipotesi di annullamento o di decadenza della concessione.

Infatti, in caso di annullamento, d'ufficio o giurisdizionale, di rinuncia ad utilizzare la concessione, di decadenza, il contributo va restituito, perché viene a mancare quell'*attività* in funzione della quale (per i vantaggi del concessionario e per gli effetti urbanizzativi indotti) il contributo è stato corrisposto.

La restituzione a seguito di annullamento della concessione non pone del resto eccessive questioni, stante il tipico effetto ripristinatorio dell'annullamento: la sua efficacia *ex tunc* invalida infatti anche tutti gli atti realizzati *medio tempore*. Peraltro, diverso è il caso in cui, a seguito dell'annullamento, il Sindaco applichi una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere eseguite in base alla concessione annullata (l'art. 15, nono comma, consente tale eventualità allorquando non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la riduzione in pristino).

Infatti il pagamento della sanzione pecuniaria, come si ricava anche dall'art. 16 legge 22 ottobre 1971 n. 865, ha l'effetto di regolarizzare la costruzione *contra ius* (anche se non a tutti gli effetti: es. sul piano dei rapporti interpretati nelle distanze tra fabbricati), rimanendo la costruzione, la causa del contributo di urbanizzazione non viene meno. Se invece a seguito dell'annullamento si dà luogo alla riduzione in pristino (ipotesi, per il vero, quantomai rara nella pratica), il contributo va restituito, per le ragioni dianzi ricordate. Se, a seguito dell'annullamento, derivante da vizi procedurali (ad es. il mancato parere della commissione edilizia), il Sindaco rilascia una nuova concessione depurata di tali carenze (secondo la espressa previsione dell'art. 15 nono comma: attuativa del resto del principio generale di conservazione degli atti giuridici), il contributo non viene restituito; e, anzi, sarà dovuta dal concessionario la differenza di contributo conseguente ad un eventuale aumento delle tariffe di urbanizzazione intervenuto nel frattempo.

Non diverse sono le conclusioni nell'ipotesi di decadenza per mancato inizio dei lavori nel termine di un anno stabilito dall'art. 4 legge 10/1977 o dell'eventuale termine più breve stabilito dalla normativa locale (a questa ipotesi è da assimilare quella della rinuncia).

Infatti per effetto della decadenza, che consegue al mancato esercizio della facoltà-onere nei termini previsti, l'*attività* di trasformazione edilizia e/o urbanistica non è più esercitabile, e viene quindi meno il presupposto del contributo. Tale tesi è per

il vero avversata in dottrina; ritenendosi da taluni che il concessionario che non si è avvalso dalla concessione « non può pretendere la ripetizione di un qualche cosa che legittimamente gli è stato richiesto perché legittimamente gli veniva data la facoltà di trasformare o edificare »; e da altri che il presupposto del contributo *de quo* è il rilascio della concessione, e pertanto gli eventi successivi a tale atto sarebbero estranei. Quest'ultima tesi è da disattendere per le ragioni più sopra esposte; e in particolare per il collegamento genetico che esiste tra *contributo* ed *attività*, e non già tra contributo e provvedimento; anche se quest'ultimo costituisce l'*occasione* legislativamente stabilita per la sua corresponsione (tanto che, va ripetuto — e lo vedremo più avanti — si può non pagare il contributo ed edificare *legittimamente*, sotto il profilo urbanistico, salve le sanzioni ex art. 15, primo comma, legge 10). Pure l'altro argomento (dovuto a Predieri) non sembra decisivo: è ovvio che la concessione era legittima e che il contributo era parimenti legittimo; ma il problema sta da un'altra parte, e cioè nel vedere se il mancato esercizio dell'attività edificatoria *abiliti* al recupero di quanto (legittimamente) versato nelle casse comunali. Del resto gli stessi sostenitori della tesi della irripetibilità non sembrano convinti sino all'estremo: Predieri infatti, se pur dubitativamente, afferma che in caso di decadenza per sopravvenienza di previsioni urbanistiche, « potrebbe ammettersi la restituzione del corrispettivo »; Maffezzoni invece ritiene che sia ripetibile il contributo sul costo, avendo questo per presupposto anche l'effettiva esecuzione della costruzione (presupposto che peraltro esiste *a fortiori* nel caso del contributo di urbanizzazione).

A favore della tesi qui sostenuta, c'è peraltro un ulteriore argomento di ordine decisivo. Esso muove dal principio della alternatività tra contributo ed esecuzione diretta delle opere (su cui v. *infra*). Nell'ipotesi di decadenza o di rinuncia il privato può avere già eseguito delle opere di urbanizzazione; esse verranno quindi espropriate assieme all'area su cui insistono, giacché a seguito della decadenza o rinuncia scatta il meccanismo dell'espropriazione, ritenendosi che tali evenienze equivalgono alla mancata domanda di concessione nel termine stabilito

dal PPA (e talvolta, anzi, possono essere *successive* a tale termine). Le opere di urbanizzazione verranno quindi indennizzate, giusto quanto stabilisce l'art. 16, nono comma legge 865/1971, che invero si riferisce alle urbanizzazioni ex art. 8, legge 765/1967, cioè nell'ambito dei piani di lottizzazione, ma è evidente che questa «limitazione» non può essere intesa in senso formale: il legislatore ha inteso riferirsi alle ipotesi più frequenti di realizzazione di opere di urbanizzazione da parte di privati, nel contempo dettando un principio valido ovunque.

In definitiva nel caso di esecuzione diretta delle opere, si innesca un meccanismo, se pur complesso, di restituzione del valore di dette opere; è evidente allora che, stante la *alternatività* (trattandosi di prestazioni ad effetti equivalenti), il contributo « monetizzato » non può essere assoggettato ad un trattamento diverso, e pertanto andrà parimenti restituito.

La decadenza può essere pronunciata anche perché sono sopraggiunte diverse previsioni urbanistiche, contrastanti con il progetto oggetto della concessione, e i lavori non sono stati ultimati entro tre anni dal loro inizio (art. 31, penultimo comma, legge urbanistica, richiamato dall'art. 4, legge 10).

In tale ipotesi, una attività edificatoria è stata realizzata di necessità, altrimenti vi sarebbe stata la decadenza per mancato inizio dei lavori. Tuttavia, essa non è stata portata a termine, l'edificio non è diventato abitabile o agibile; non vi sono perciò effetti *urbanizzativi*: conseguentemente anche in questa ipotesi il contributo perde la sua *causa* e va restituito.

7. Poiché non sempre (anzi, quasi mai, perlomeno nei Comuni medio-grandi) le concessioni vengono rilasciate entro il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 10 legge 6 agosto 1967 n. 765, sorge il problema se in tal caso debba essere corrisposto il contributo secondo le tariffe vigenti il giorno del rilascio della concessione, oppure secondo quelle vigenti al sessantesimo giorno dalla domanda. In linea generale, trova applicazione il principio *tempus regit actum*, vale a dire si applicheranno le tabelle del momento del rilascio; né vale in senso contrario richiamare l'art. 18, secondo comma, legge 10, che

prescinde dalla data di rilascio, e fa riferimento *alla data di presentazione* ai fini dell'esenzione, totale o parziale del contributo raggugliato al costo di costruzione nei primi due anni di vigore della legge 10. Infatti tale disposizione costituisce una norma transitoria e speciale e anzi, in quanto derogante del principio generale, confermativa di esso.

Tuttavia, nell'ipotesi in cui venga proposto ricorso contro il silenzio-rifiuto, il discorso appare diverso. È noto che secondo la giurisprudenza ormai consolidata, una volta che in sede giurisdizionale è stato dichiarato l'obbligo dell'amministrazione di provvedere, l'autorità amministrativa deve riesaminare la domanda del privato con riferimento alla data in cui ha acquistato legale conoscenza della pronuncia giurisdizionale, essendo irrilevante — ai fini del nuovo provvedimento da adottare — l'eventuale normativa sopravvenuta successivamente a tale data. *Invece la normativa entrata in vigore nelle more del procedimento giurisdizionale deve essere applicata.*

Non è questa la sede per ripercorrere la *via crucis* di insoddisfazioni che tale soluzione suscita; e del resto sono note le critiche autorevoli ed elaborate cui tale giurisprudenza del Consiglio di Stato è stata sottoposta. Preme solo ricordare che la tesi seguita dalla giurisprudenza (e che anzi, a ben guardare, può essere spinta oltre) si fonda sulla considerazione che l'interesse privato cede di fronte a quello pubblico. Se l'area investita del progetto è destinata ad attrezzature pubbliche da sovrapposte previsioni urbanistiche, elaborate in esito a procedimenti complessi, in cui è previsto l'apporto collaborativo dei cittadini sotto forma di osservazione e il confronto tra maggioranza e minoranza il Consiglio comunale, l'interesse del privato non può che andare in seconda fila.

Nel caso in esame però non si pongono in discussione scelte urbanistiche, né in genere decisioni *indisponibili* attinenti all'assetto del territorio, ma solo *l'interesse patrimoniale del Comune*. Se questo ha tenuto un comportamento illegittimo, e ciò è stato accertato dal giudice amministrativo, è assurdo che debba derivarne un danno al privato. *Il principio di legalità* e il principio di responsabilità (arg. ex art. 28 Cost.) indicano con tutta evi-

denza che il ritardo non può determinare un aggravio nelle prestazioni patrimoniali imposte al privato; lo stesso discorso vale allorché l'Amministrazione si sia pronunciata in senso negativo sulla domanda di concessione, e il giudice amministrativo abbia annullato tale diniego.

In sede di provvedimento positivo (*ove possibile*), conseguente alla decisione giurisdizionale, dovrà allora tenersi conto delle tariffe di urbanizzazione in vigore al sessantesimo giorno della domanda: se nel frattempo i costi di urbanizzazione sono aumentati, l'Amministrazione comunale *non potrà che imputare a sé stessa* questa sfasatura.

8. L'art. 11 della legge 10 dispone che la quota di contributo di cui al precedente art. 5 (cioè il contributo di urbanizzazione) è corrisposta al Comune all'atto del rilascio della concessione. L'art. 47 legge 5 agosto 1978 n. 457 ha poi stabilito che gli oneri di urbanizzazione sono rateizzati in non più di quattro rate semestrali. Tale disposizione vale per la durata di due anni dall'entrata in vigore della legge: da questo però non è da desumersi che, *a regime*, il principio sia quello della non rateizzazione. Il fatto che la legislazione statale preveda la rateizzazione in via transitoria non esclude che le Regioni, nell'ambito della propria potestà legislativa, non possano prevedere forme analoghe. È appena il caso di ricordare che non tutte le disposizioni della legge 10 costituiscono principi fondamentali della materia ex art. 117 Cost.; quella in oggetto tanto poco è espressione di un principio che lo stesso legislatore statale ha ritenuto di derogarvi. Del resto, come è stato subito osservato da Cutrera, il pagamento in più rate non differisce, sotto questo profilo, dalla esecuzione diretta delle opere da parte del concessionario. Naturalmente, così come prevede l'art. 11, primo comma, per l'ipotesi di realizzazione diretta (e così come prevede l'art. 11, secondo comma, in relazione al pagamento del contributo commisurato al costo di costruzione) occorre che il concessionario fornisca adeguate garanzie (l'art. 47 legge 457 richiama a tale proposito l'art. 13 legge 14 gennaio 1978 n. 1).

A riprova, valga ricordare che già prima della legge 457,

talune leggi regionali prevedevano la possibilità di corrispondere il contributo (o meglio, una quota di esso), in corso d'opera: v. art. 3 n. 4 legge Lomb. 5 dicembre 1977 n. 60 e art. 2 legge Basilicata 6 luglio 1978 n. 28, che demandano la relativa previsione alle delibere comunali con cui è determinata l'incidenza degli oneri di urbanizzazione; art. 1 del 2° regolamento di esecuzione della legge prov. Bolzano 3 gennaio 1978 n. 1, approvato con DPG Prov. Bolzano 31 luglio 1978 n. 13 (che sostituisce l'art. 26 del regolamento di esecuzione dell'ordinamento urbanistico prov. emanato con DPG Bolzano 13 maggio 1974 n. 39), il quale pure demanda ai regolamenti comunali di stabilire la possibilità di rateazione (la rateizzazione è prevista anche dall'art. 44 legge Sicilia 27 dicembre 1978 n. 71; ma per questa Regione — come per la prov. di Bolzano — in quanto dotata di competenza esclusiva in materia urbanistica la possibilità di rateizzazione appare fuori discussione).

Il pagamento del contributo di urbanizzazione (o della prima rata di esso) non costituisce *condizione* per il rilascio della concessione. Certamente esso va corrisposto all'atto del rilascio; ma la mancata corresponsione determina solo effetti sanzionatori. Diversamente non si spiegherebbe l'art. 15, primo comma legge 10, che prevede sanzioni per il mancato versamento del contributo nei termini di cui all'art. 11. Né appare corretta la tesi sostenuta da taluno per la quale l'art. 15, primo comma, andrebbe riferito al contributo sul costo di costruzione, la cui corresponsione è regolata dall'art. 11, secondo comma, legge 10.

Trattasi infatti di una limitazione del raggio di operatività dell'art. 15, primo comma, del tutto irragionevole oltreché in contrasto con la lettera della legge, la quale ha per oggetto il mancato versamento del contributo « nei termini di cui al precedente articolo 11 » (senza distinguere tra i due comma); laddove il riferimento al « contributo » *tout court* si salda con la configurazione sintetica del contributo (pur distinto in due quote) altrove tracciata dal legislatore (v. artt. 3 e 9).

Da aggiungere che, a seguire detta tesi, la quale giustifica la mancanza della sanzione con la « impossibilità » dell'evento del non pagamento del contributo di urbanizzazione, ora, per

effetto dell'art. 47 1. 457 il mancato pagamento delle rate successive alla prima non sarebbe fonte di sanzioni. Parimenti da disattendere è la tesi per cui in caso di negato pagamento l'Amministrazione potrebbe procedere alla pronuncia di decadenza della concessione, anche per il rilievo — di M. A. Sandulli — della natura eccezionale delle misure sanzionatorie, non estendibili perciò al di là delle ipotesi contemplate dalla legge.

In realtà, dal combinato disposto dagli artt. 11 e 15, emerge chiaramente la dissociazione tra momento « tributario » e momento « edilizio ». L'attività edificatoria (o meglio, la trasformazione urbanistica) è soggetta al contributo ma non v'è un rapporto di condizionamento (che il mancato pagamento degli oneri di urbanizzazione nel termine assegnato non legittima l'annullamento d'ufficio della concessione, e quindi che la validità della concessione attiene ad un profilo diverso da quello tributario, è stato affermato anche dal TAR Toscana 29 dicembre 1978 n. 722, in « I Tribunali Amm.vi Regionali » 1979, I, 578).

In altre parole, il *rilascio* della concessione è subordinato al solo rispetto delle norme disciplinanti l'uso del territorio; mentre il pagamento del tributo opera su di un piano autonomo. Ciò tra l'altro consente al richiedente la concessione che ritenga essergli stato applicato un contributo non corretto, di poter ritirare la concessione, e indi ricorrere in sede giurisdizionale contro la determinazione del contributo (assumendosi, ovviamente, ai fini delle sanzioni ex art. 15, comma primo, l'alea del ricorso). Diversamente, dovrebbe o attendere l'esito del ricorso prima di ritirare la concessione, oppure corrispondere più del dovuto, ritirare la concessione e quindi ricorrere. Soluzioni queste che sembrano irragionevolmente limitative dei diritti del privato: nel primo caso, perché avremmo un ritardo nel rilascio della concessione (a fronte dei sessanta giorni stabiliti dalla legge); nel secondo, perché avremmo una sorta di *solve et repete*.

Talune leggi regionali si sono poste sulla linea della distinzione tra i due momenti. Molto preciso è ad es. l'art. 14, terzo comma legge reg. Toscana 60/1977: « Dal rilascio della concessione è fatta immediata comunicazione al richiedente mediante notifica o a mezzo del servizio postale con raccomandata

con ricevuta di ritorno. *Dalla data della recezione* decorrono i termini di inizio e di ultimazione dei lavori e quelli per la corresponsione dei contributi ».

Diversa è invece l'impostazione dell'art. 7 n. 4 legge Lombardia 61/1977 (ricalcata pedissequamente — come del resto in molte altre parti — dalla legge Basilicata 6 luglio 1978 n. 28), ai sensi del quale *il rilascio e l'efficacia* della concessione sono subordinati al versamento del contributo di urbanizzazione (da notare poi che lo stesso art. 7, n. 5, dispone che i termini per l'inizio dei lavori *decorrono dalla data dell'avviso* indicante la data del provvedimento di concessione e l'ammontare del contributo: cosicché i termini decorrono, malgrado l'atto sia considerato inefficace).

La qualificazione, in sede di legge regionale, del pagamento del contributo come condizione di efficacia della concessione pone peraltro seri dubbi di legittimità costituzionale, una volta assunto che la scissione tra momento edilizio e momento tributario costituisce un principio fondamentale della materia.

Poiché tuttavia siamo in presenza di una carenza di efficacia quantomeno singolare, visto che malgrado essa i termini per l'inizio dei lavori decorrono (e quindi, se c'è l'onere di inizio, vi sarà anche il *diritto* di iniziare), nonché di un provvedimento già perfetto (compresa la data), potrebbe essere avanzata una ipotesi di interpretazione adeguatrice, da preferire per la sua conformità a Costituzione. Secondo la quale interpretazione, il mancato avverarsi della condizione sospensiva dell'efficacia conduce ovviamente alle sanzioni ex art. 15, primo comma, ma non alle sanzioni penali previste per la costruzione senza concessione (art. 17 lett. B) e alle corrispondenti sanzioni amministrative (art. 15, terzo comma), considerato che le norme sanzionatorie sono di stretta interpretazione, talché costruzione « senza concessione » non può equivalere *tout court* a « costruzione con concessione perfetta ma non efficace ».

9. Una tematica che si intreccia di continuo con quella del contributo di urbanizzazione è rappresentata dalle « varianti » alle concessioni.

Per affrontare i problemi connessi, si deve partire dalla distinzione tra varianti essenziali e varianti non essenziali. Le seconde non sono soggette a contributo: ciò si desume per analogia dell'art. 18, terzo comma, ai sensi del quale i benefici (esenzioni totali o parziali del contributo sul costo di costruzione ex art. 6) accordati in via transitoria non si applicano in presenza di *varianti essenziali* (e quindi, *a contrario*, *le varianti non essenziali sono ininfluenti*).

In secondo luogo, ciò si desume dai principi generali elaborati dalla giurisprudenza in relazione allo *iuse superveniens* in materia di disciplina edilizia ed urbanistica, in virtù dei quali la normativa sopravvenuta non impedisce il rilascio di varianti non essenziali (o varianti in senso proprio) su progetti venutisi a trovare in contrasto con tale normativa. Le varianti non essenziali sono cioè « neutrali » rispetto alla disciplina edilizia; e quindi sono neutrali anche rispetto alla disciplina « tributaria » collegata al carico urbanizzativo (sul quale la variante non interagisce).

Ciò posto, resta sempre da stabilire il concetto di variante essenziale. Trattasi come è noto di nozione assai controversa, e sulla quale esiste una ampia casistica giurisprudenziale (talché sarebbe opportuna una definizione normativa della variante non essenziale: come ha fatto il decreto Pres. Giunta Prov. Bolzano n. 13/1978, che all'art. 19 così dispone: « Non sono considerati varianti essenziali ai sensi del terzo comma dell'art. 18 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, le varianti che non aumentano la cubatura, la superficie utile e non comportano un cambiamento della destinazione d'uso del progetto originario, nonché gli spostamenti del corpo di fabbrica entro il lotto osservando le distanze dai confini del lotto »). In questa sede non possiamo che rimandare ai principi elaborati dalla giurisprudenza; salvo precisare che le *varianti non essenziali non sono solamente* quelle ex art. 15, dodicesimo comma. Ai sensi di tale disposizione « non si procede alla demolizione ovvero all'applicazione della sanzione di cui al comma precedente nel caso di realizzazioni di varianti, purché esse non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e non modificino la *sagoma*, le *superfici*

utili e la destinazione d'uso delle costruzioni per le quali è stata rilasciata la concessione ». Potrebbe infatti ritenersi che tale disposizione codifica il concetto di variante non essenziale, sovrapponendosi pertanto ai principi elaborati dalla giurisprudenza, per i quali il *quid novum* caratterizzante la variante deve essere tale da non incidere sulla struttura dell'edificio e sui suoi aspetti qualificanti.

La « variante » può quindi determinare una leggera modifica della sagoma e/o della superficie utile a condizione che non modifichi sostanzialmente la struttura o le caratteristiche del progetto originario. Ma l'art. 15, dodicesimo comma, *non incide su questi principi* (come pure, per completezza, non indica l'unica ipotesi di sanatoria, sia perché *sanatoria non è*, sia perché la valenza generale dell'istituto della sanatoria permane). Occorre infatti tener presente che l'art. 15 è una norma sulle *sanzioni amministrative*, e non una norma sulle varianti. Essa prevede una sorta di franchigia per le varianti di piccolo cabotaggio, che non configurano illeciti amministrativi (e che probabilmente non configurano neppure illeciti penali). Con tale disposizione il legislatore, tenendo conto del resto di una prassi diffusa (e spesso necessitata da fatti o elementi che emergono solo nel corso dei lavori) ha conferito una sorta di « elasticità » alla concessione originaria, purché siano osservati i limiti predetti; e ciò si deduce dalla circostanza decisiva che la variante così realizzata non forma oggetto di concessione, ma deve essere « approvata », sia pure prima del rilascio del certificato di abitabilità. In altre parole, nella concessione esiste la possibilità di attivarsi entro una « gabbia » prefissata (sagoma, destinazione, ecc.), l'art. 15, dodicesimo comma, ha così il preciso significato di « liberalizzare » a certe condizioni, procedurali e sostanziali, la variante in corso d'opera. E proprio in virtù di questa « liberalizzazione », il raggio di operatività della norma è assai ridotto. È chiaro che le ipotesi contemplate dall'art. 15, dodicesimo comma, configurano esempi di varianti non essenziali, ma è anche vero che non esauriscono l'area della variante di tal genere. Al di sopra di esse esiste una « fascia » di varianti, che possono modificare

in parte o la sagoma o le superfici utili, senza però che giungano a modificare sostanzialmente il progetto originario.

Questa seconda fascia di varianti si distingue dalla prima perché ove realizzate senza concessione (di variante) sono assoggettabili alle sanzioni amministrative e alle sanzioni penali; ed inoltre devono essere assentite attraverso una « concessione », e non un atto di approvazione (*dovuto*) come nell'ipotesi di cui all'art. 15, dodicesimo comma.

Il loro regime, ai fini contributivi, segue i principi esposti all'inizio del presente paragrafo: poiché lo *ius superveniens* (rappresentato anche dalle tariffe di urbanizzazione introdotte o modificate) non incide sulle varianti, il loro rilascio non è assoggettato al contributo di urbanizzazione.

Invece, allorquando si superi anche la soglia della seconda fascia e si rientri in quella delle varianti essenziali (che equivalgono a tutti gli effetti a *nuova* concessione) dovrà essere corrisposta la differenza tra l'importo del contributo in precedenza versato e l'importo del contributo determinato in relazione al nuovo progetto, tenendo conto dell'eventuale aumento delle tariffe di urbanizzazione.

Il concessionario non deve cioè pagare *ex novo* una seconda volta, poiché stante il collegamento causale tra contributo e realizzazione edilizia il contributo già versato, e a cui non è corrisposta alcuna realizzazione, deve sempre essere valutato (e dle resto, si è già rilevato che in caso di non utilizzazione della concessione, *il contributo è ripetibile*).

Una conferma di quanto qui sostenuto è data dall'art. 10, terzo comma legge 10, ai sensi del quale « qualora la destinazione d'uso delle opere indicate nei commi precedenti (cioè opere ed impianti non destinati alla residenza: *n.d.r.*)... venga comunque modificata nei dieci anni successivi all'attuazione dei lavori, il contributo per la concessione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento della intervenuta variazione ».

Questa è infatti una norma sanzionatoria, diretta a colpire modifiche di uso di impianti produttivi i quali sono assoggettati ad un regime contributivo più favorevole (nel caso dell'art. 10,

primo comma, sono anche esenti dal contributo sul costo di costruzione). Al di fuori delle ipotesi regolate da tale disposizione (che ha carattere eccezionale per la sua natura sanzionatoria) vale invece la regola della computabilità del contributo già corrisposto.

Per *incidens*, corre l'obbligo di avvertire che in dottrina si è sostenuto che con l'art. 10, terzo comma, il legislatore avrebbe voluto « stabilire unicamente che il mutamento da un uso, che in sede di rilascio della concessione ha consentito al proprietario di versare un contributo minore (o addirittura di non pagare nulla), ad uso, che avrebbe comportato un pagamento maggiore, obbliga l'interessato a *versare la differenza* allorquando il cambiamento avvenga entro un dato periodo di tempo ».

Il riferimento alla sola differenza non appare giustificabile, in considerazione della natura sanzionatoria del contributo. Diversamente, l'art. 10, terzo comma, sarebbe superfluo: invero l'autore in questione (Mazzarolli) sostiene che *non sarebbe necessaria una nuova concessione*, e che il privato sarebbe libero di procedere alla variazione d'uso senza la necessità di alcun atto amministrativo abilitante, salva l'obbligazione pecuniaria verso la Pubblica Amministrazione. Tale opinione, per quanto articolatamente motivata, non appare condividibile, sia perché si collega alla tesi (*principale*, nel discorso dell'Autore in rassegna) della non necessità della concessione per le variazioni d'uso non accompagnate da opere edilizie (opinione che non riteniamo di condividere, per le ragioni espresse da Predieri nel suo noto commento alla legge 10, cui rinviamo), sia soprattutto perché nel sistema della legge 10 la corresponsione del contributo è sempre funzionalmente e proceduralmente collegata ad un provvedimento concessorio (v. artt. 1, 3, 11).

10. Molti e delicati problemi riguardano inoltre la struttura dei contributi e i procedimenti funzionalizzati alla loro determinazione.

La determinazione dei contributi è demandata a delibere del consiglio comunale (aventi natura regolamentare), adottate sulla base di tabelle parametriche definite dalla Regione (v. art. 5,

primo comma). Lo stesso art. 5 prevede alcuni macrocriteri per la definizione di tali tabelle: e cioè l'ampiezza e l'andamento demografico dei comuni (lett. *a*); le loro caratteristiche geografiche (lett. *b*); le destinazioni di zona (lett. *c*); gli *standards* (lett. *d*). La maggioranza delle Regioni ha approvato le tabelle parametriche non con legge, ma con atto amministrativo (v. ad es. la deliberazione Cons. Reg. Lombardia 29 luglio 1977 n. 11/577; la deliberazione del Cons. Reg. Emilia Romagna 6 dicembre 1978 n. 1871; il decreto dell'assessore per lo sviluppo economico della Reg. Sicilia 31 maggio 1977; la delibera Giunta Regionale Calabria 21 maggio 1977; la delibera Cons. Reg. Marche 5 luglio 1977 n. 109; la delibera Cons. Reg. Umbria 26 maggio 1977 n. 539; il decr. Pres. Giunta Reg. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 1977 n. 01500; la delibera Cons. Reg. Campania 28 luglio 1977 n. 119/1). E anche laddove le tabelle sono determinate con legge, per il loro aggiornamento si demanda a determinazioni amministrative: v. ad es. art. 18, comma terzo, 1. Toscana 60/1977. Oltre a ciò, non poche — come vedremo — sono le ipotesi in cui espressamente o no la determinazione delle tariffe è rimessa *in toto* ai Comuni.

Sorge perciò il problema della conformità di dette delibere (regionali o comunali) all'art. 23 Cost., naturalmente ove si segua la tesi della natura tributaria del contributo *de quo*.

Da parte della dottrina, si è sostenuto con decisione che in tanto l'art. 23 Cost. può ritenersi osservato, in quanto le tabelle parametriche vengano approvate con legge regionale.

Crediamo tuttavia che il discorso meriti un approfondimento.

In primis, è appena il caso di ricordare che la riserva di legge posta dall'art. 23 Cost. ha, per la dottrina dominante e per la giurisprudenza, carattere relativo. Quali siano gli elementi, dettati dalla fonte primaria, per cui si possa ritenere assicurata la riserva relativa, è però un tema tra i più controversi; e ciò sia in generale, sia in relazione specifica all'art. 23 Cost. Dati i caratteri del presente studio, il punto di riferimento principale non può che essere rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale tuttavia è assai contorta, probabilmente perché più attenta a risolvere casi di specie che ad elaborare

teorizzazioni. Si può comunque ritenere che essa segue i seguenti principi (in linea del resto con la prevalente dottrina):

- a) la legge deve indicare i soggetti passivi del tributo;
- b) la legge deve indicare il presupposto oggettivo della prestazione;
- c) la legge deve contenere elementi idonei a circoscrivere la discrezionalità dei soggetti impositori.

È sicuro che i requisiti sub *a* e *b* sono presenti nella legge 10. Parimenti appare sussistente il terzo requisito, ove si consideri non solo i macrocriteri (o parametri) tracciati dall'art. 5, i quali tra l'altro si combinano dando luogo ad una ragnatela di indicazioni; ma anche e soprattutto il fatto che il contributo deve essere commisurato all'*incidenza delle spese di urbanizzazione* (v. artt. 3, 5, 10), mentre le opere di urbanizzazione sono determinate con legge, statale o regionale (v. art. 5, primo comma). È da tener presente a tale proposito che giusto quanto abbiamo rilevato al paragrafo 2 l'*incidenza* degli oneri di urbanizzazione deve essere calcolata sulla base del costo effettivo, e non sulla base dei costi nominali. Trattasi quindi di un parametro *obiettivo*, tale da costituire un criterio suscettibile di limitare la discrezionalità dell'ente impositore.

Valga del resto ricordare che la Corte Costituzionale ha ritenuto che i contributi di bonifica, che i consorzi di bonifica sono autorizzati ad imporre, son previsti da norme in cui si riscontrano direttive e criteri idonei a delimitarne la discrezionalità del potere impositivo dei consorzi: tali sono stati ritenuti la *destinazione a fini istituzionali*, i soggetti passivi, le modalità di determinazione. Le quali sono rappresentate (v. art. 11 R. D. 11 febbraio 1933 n. 215) dai benefici conseguiti per effetto delle opere di bonifica. Come si vede, trattasi di ipotesi non dissimile da quella in esame, a cui anzi può accostarsi *in toto* qualora — come possibile — i contributi di urbanizzazione vengano determinati sulla scorta delle previsioni urbanizzative contenute nei PPA. Ciò non toglie che, di fatto, le tabelle approvate dalle varie Regioni siano largamente diverse l'una dall'altra, con sperequazioni non giu-

stificabili. Il che però non dipende dalla mancata osservanza della riserva di legge, perché le sperequazioni esistono anche tra Regioni che hanno approvato con legge le proprie tabelle (è dato per scontato che la riserva di legge ex art. 23 Cost. non è necessariamente riserva di legge statale come vedremo meglio più avanti: anzi, trattandosi di una legge cornice — o perlomeno tale in certi aspetti qualificanti — è corretto che la legge 10 abbia demandato alle Regioni, titolari di potestà legislative in tema di urbanistica, la determinazione delle tabelle). Dipende invece dal fatto che si sono seguiti criteri di estimo diversi, o si sono inseriti nella determinazione dei costi fattori collegati ad obiettivi sociali, oppure si è consentito un generalizzato divario tra costi reali e contributi (ad es. in Calabria e in Sicilia), il che pone dei problemi di conformità al principio dell'art. 3 legge 10 (presente anche in Sicilia, in quanto espressione di grande riforma), più che problemi di osservanza dell'art. 23 Cost. È infine appena il caso di precisare che gli interessati potranno ricorrere contro le tabelle, ed è forse opportuno far notare (onde rilevare che la riserva di legge non sempre assolve a quella funzione sommamente garantistica come tradizionalmente si ritiene) che in caso di tabelle approvate con atto amministrativo il sindacato giurisdizionale è ben più penetrante che nell'ipotesi di tabelle legislative; nel primo caso il giudice amministrativo può conoscere dell'eccesso di potere; nel secondo occorre invece una pronuncia della Corte Costituzionale in ordine alla ragionevolezza della legge: lo spazio di manovra (a parte poi la procedura) è quindi ben più ridotto rispetto agli ampi varchi che invece consente la categoria dell'eccesso di potere in tutti i suoi vari sintomi (travisamento, illogicità, ecc.). Da ultimo è comunque opportuno rimarcare che talune diversità di costi derivano dalla introduzione di opere di urbanizzazione ulteriori rispetto a quelle definite dall'art. 4 legge 29 settembre 1964 n. 847 (modificato dall'art. 44 legge 865/1971); il che è espressamente consentito dall'art. 5, primo comma; tuttavia non sembrano legittime quelle disposizioni *non* legislative che allungano l'elenco delle opere di urbanizzazione, sia per il testuale rinvio alla *legge regionale* disposto dall'art. 5; sia perché opera la riserva

ex art. 23 Cost. stante il collegamento diretto con la imposizione tributaria.

11. Le tabelle regionali non esauriscono il campo di operatività dell'istituto della concessione e quindi dei correlativi contributi. Dall'ampio caleidoscopio degli interventi soggetti a concessione sono spesso esclusi campeggi, canali, demolizioni, campi di roulottes, cave, miniere, discariche, ecc.

Tutto questo appare conforme al sistema della legge: non dimentichiamo che le Regioni devono definire solo delle tabelle parametriche, le quali, proprio perché tali, lasciano largo spazio ai Comuni. I quali del resto dispongono di poteri tariffari « esclusivi » nel caso di mancata definizione delle tabelle da parte della Regione nel termine di centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge 10; e dispongono di analoghi poteri nello stabilire il « concorso » sugli oneri di urbanizzazione nelle ipotesi *ex art. 9, lett. b, legge 10*. Non c'è pertanto alcuna preclusione a che i Comuni esercitino, in carenza di tabelle-quadro *ad hoc*, un potere « tariffario » supplente, nell'esercizio del quale peraltro dovranno essere tenuti presenti i criteri stabiliti dall'art. 5 ed i parametri stabiliti dalle tabelle regionali per interventi analoghi. La funzione tariffaria supplente dei Comuni è cioè paragonabile alla legislazione regionale in assenza di legge cornice, che deve muoversi senza principi sicuri, ma estrapolando (o tentando di estrapolare) principi nel magma della legislazione della materia.

Da aggiungere che l'esercizio di tale potere supplente in presenza di *lacune* nelle tabelle regionali è indispensabile, ove si consideri che la concessione è sempre soggetta a contributo, salve le ipotesi dell'art. 9 legge 10, che, in quanto eccezionali rispetto al principio del contributo (stabilito chiaramente dalla legge: v. artt. 1 e 3) sono di stretta interpretazione. Ma la determinazione del contributo non può essere rimessa a decisioni episodiche, volta per volta: occorre invece una predeterminazione regolamentare, sia in applicazione dell'art. 5 (il potere supplente in oggetto del resto è agevolmente riconducibile alle delibere transitorie *ex art. 5*: invece che in mancanza totale di

tabelle regionali, siamo in *assenza parziale*); sia per ragioni di parità di trattamento; sia perché essendo gli oneri collegati alle previsioni di servizi ed impianti, non possono non essere ricondotti entro un quadro generale.

12. Un tema strettamente collegato a quello in esame è quello della esaustività o meno delle ipotesi di concessione gratuita stabilite dall'art. 9 (con l'avvertenza che, malgrado il titolo dell'articolo, le concessioni *ex art. 9 lett. b*, non sono gratuite, ma a contributo ridotto). Abbiamo già rilevato che l'art. 9 è di stretta interpretazione in virtù del principio generale del contributo. Tuttavia va precisato che le regioni, con proprie leggi, possono determinare ipotesi di esenzione totale dal contributo di urbanizzazione. In pratica, possono allungare l'elenco delle « franchigie » di cui all'art. 9 legge 10 o introdurre delle franchigie parziali. Ciò non confligge con i limiti che caratterizzano la legislazione regionale: è vero che il pagamento del contributo costituisce un principio della materia; ma è anche vero che la stessa normativa statale prevede numerose eccezioni al principio. L'estendere tali eccezioni — ovviamente a meno che non siano tali e tante da svilire la regola del contributo — non sembra precluso al legislatore regionale, che anzi in tal maniera si innesterebbe sul solco della legge statale (che appunto ammette le eccezioni). Le ipotesi di esenzione (totale o parziale) dovrebbero peraltro essere collegate a situazioni per cui la Costituzione prevede un trattamento di favore: ad esempio le cooperative (art. 45) o coloro che non hanno la proprietà di una casa di abitazione (art. 47), ove intendano edificare fuori dei PEEP. Dovremmo avere cioè una sorta di personalizzazione del contributo, analogamente a quanto si è avuto in talune leggi regionali per gli indennizzi, che sono *stati personalizzati* (in deroga ai principi sui criteri di indennizzo posti dall'art. 16 legge 865) per venire incontro a categorie di soggetti protetti dalla Costituzione: caso tipico, la legge regionale Valle d'Aosta 11 settembre 1974 n. 44. Né in contrario può addursi che l'art. 9, per la sua diretta rilevanza tributaria, tocca una materia riservata allo Stato *ex art. 23 Cost.* In realtà le Regioni come dimostrano chiaramente gli artt. 5 e 10 hanno

competenza « tributaria » in questo settore, talché la riserva di legge in questione non può essere limitata alla sola legge statale.

Ed in effetti questa facoltà delle Regioni ha trovato talune applicazioni concrete se pur parziali. Ad es. l'art. 19 legge Toscana 60/1977 consente ai Comuni di ridurre sino al sessanta per cento i coefficienti dei costi di urbanizzazione per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente effettuati dagli IACP o per gli interventi effettuati su aree ex legge 167/1962 effettuati da IACP, enti pubblici, cooperative, privati; mentre l'art. 10 legge Lombardia 60/1977 consente ai Comuni di operare una riduzione del contributo di urbanizzazione sino al cinquanta per cento (v. anche 1. Veneto 24/11/1978 n. 62; che sostituisce l'art. 5 l. Veneto 61/1977, che prevede riduzioni fino al quaranta per cento per gli interventi degli IACP e delle cooperative a proprietà indivisa; e fino al trenta per cento per i Comuni montani o depressi).

Un ampliamento della gamma delle esenzioni (o una riduzione del contributo di urbanizzazione) è rinvenibile nella legislazione delle Regioni ad autonomia differenziata, ove la competenza legislativa in *subiecta materia* è peraltro di tipo esclusivo: v. art. 42 legge Sicilia 71/1978, che elimina ogni concorso sugli oneri di urbanizzazione nei casi previsti dalla lett. *b.* del primo comma dell'art. 9 legge 10, e dall'ultimo comma dell'art. 27 legge 5 agosto 1978 n. 457, e riduce del venti per cento gli oneri di urbanizzazione per gli edifici unifamiliari destinati a residenza stabile, che hanno le caratteristiche di superficie di cui all'ult. comma dell'art. 16 legge 457, nonché per le cooperative a proprietà indivisa di cui al primo comma dell'art. 4 della l. reg. 5 dicembre 1977 n. 95; mentre la legge prov. Bolzano 3 gennaio 1978 n. 1 (« Riforma del diritto di edificare ») introduce numerose esenzioni dal contributo commisurato al costo di costruzione (v. art. 8).

A ragioni ed obiettivi diversi rispondono invece quelle previsioni delle delibere regionali ex art. 5 legge 10, le quali consentono che i Comuni possano introdurre modifiche, in diminuzione o in aumento (in genere sino al venti per cento: v. ad es. art. 19, terzo comma legge Toscana 60/1977) rispetto alle

tabelle parametriche: tali disposizioni sono infatti in linea con il carattere flessibile delle tabelle regionali che di necessità richiedono adattamenti a livello comunale, in funzione dei costi specifici di urbanizzazione. Questo spazio comunale di manovra non risponde quindi ad obiettivi sociali di incentivazione (o disincentivazione) dell'attività edilizia, bensì ad esigenze tecniche di collegamento puntuale tra tariffe e costi (anche se è facile prevedere che molti Comuni si avvarranno di tale facoltà per abbassare i contributi a soli fini politici).

13. L'art. 11, secondo comma, seconda parte, stabilisce che « 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 ».

Contrariamente a quanto potrebbe sembrare da un'interpretazione letterale, la esecuzione diretta non è una facoltà del privato. Ciò per due ragioni. In primo luogo, perché la destinazione dei contributi di urbanizzazione è molteplice (v. art. 12), talché l'Amministrazione potrebbe ritenere più opportuno disporre del *contributo*, avendo ad esempio approvato un programma di risanamento di complessi edilizi. In secondo luogo, trattandosi di opere di urbanizzazione, è il Comune, il quale è tenuto alla loro realizzazione e gestione e manutenzione (con l'eccezione delle reti telefoniche e di energia elettrica, i cui importi sono di norma al di fuori dei contributi tabellari), che stabilirà se è opportuno affidarne l'esecuzione ai privati, se è temporalmente opportuna, ecc. L'Amministrazione ad esempio potrebbe ritenere più consono all'interesse pubblico incamerare i contributi, e realizzare altrove le opere di urbanizzazione (sempre che l'edificazione proposta risponda ai requisiti richiesti dall'art. 31, quinto comma, legge urbanistica: cioè che il lotto sia urbanizzato o che vi sia la previsione del Comune di attuare le urbanizzazioni nel successivo triennio).

Secondo taluni la concessione di esecuzione diretta dovrebbe addirittura essere formalizzata attraverso una deliberazione comunale; ciò sembra eccessivo, perché la determinazione del contributo (cui la esecuzione diretta è alternativa) è di competenza

del Sindaco, essendo operata in sede di concessione. In ogni caso sarebbe opportuna una predeterminazione dei casi in cui l'esecuzione diretta è assentibile. Il principio della non disponibilità da parte del privato della esecuzione diretta è affermato dalla prevalente dottrina, ed è inoltre canonizzato in talune leggi regionali. L'art. 8 n. 2, legge Lombardia 60/1977 (e la « gemella » legge della Basilicata, allo stesso art. 8, secondo comma) stabilisce appunto che « qualora la realizzazione diretta dell'opera sia riconosciuta conveniente per l'interesse pubblico il Sindaco, sentito il parere della commissione edilizia, invita i richiedenti a presentare il relativo progetto accompagnato dal computo metrico estimativo ». Aggiunge poi l'art. 9 n. 5, stessa legge, che l'autorizzazione (all'esecuzione diretta) non può essere accordata per quelle opere che il Consiglio comunale in sede di PPA o in sede di approvazione dei relativi progetti abbia espressamente riservato alla realizzazione diretta da parte del Comune.

La esecuzione diretta costituisce e svolge una funzione *alternativa* del contributo; sì che tra le due prestazioni esiste un rapporto di equivalenza. Per questo il Comune deve valutare il costo della esecuzione diretta, onde detrarre il relativo importo dall'ammontare del contributo determinato secondo le tabelle (v. ad es. art. 9, n. 4, legge Lombardia 60/1977). Se il costo equivale al contributo, o è ad esso inferiore, *nulla quaestio*. Se è superiore, occorre distinguere: qualora la esecuzione derivi da una precisa scelta del privato, che preferisce urbanizzare direttamente e completamente la propria area, senza attendere la realizzazione di programmi comunali, non sorge alcun problema (perché il maggior onere rispetto al *contributo tabellare non è imposto*); qualora invece essa derivi da una richiesta del Comune, che ritiene più opportuno far eseguire una serie di opere al privato, allora il *surplus* rispetto al contributo tabellare va rimborsato al concessionario. Il contributo tabellare è *unitario* anche se è rappresentato dalla somma di una serie di voci, riferibili ad opere di urbanizzazione primaria, e ad opere di urbanizzazione secondaria, (e, nel caso dell'art. 10, primo comma, ad opere di trattamento e smaltimento dei rifiuti, nonché di si-

stemazione dei luoghi; talvolta si aggiungono le opere di urbanizzazione indotta: v. art. 51 n. 3, l. Piemonte 56/1977). L'art. 11 peraltro non distingue a seconda della categoria di opere di urbanizzazione; pertanto per il principio di alternatività tra la prestazione monetizzata e la prestazione « in natura » si deve ritenere che anche con l'esecuzione *di una sola opera* l'onere tributario possa venire assolto.

A questa regola, che discende dall'art. 11 legge 10, apportano una deroga numerose leggi (o delibere) regionali, le quali dispongono che lo scomputo può essere effettuato solo in relazione alla quota di contributo pertinente le opere di urbanizzazione della stessa specie (v. ad es. art. 10 Regolamento Marche 23 luglio 1977 n. 6; art. 8, l. Abruzzo 25 ottobre 1977 n. 63; art. 4, secondo comma, l. Sardegna 28 aprile 1978 n. 30; art. 8, l. Veneto 27 ottobre 1977 n. 61; art. 8 Decr. Pres. Giunta Prov. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 1977 n. 01500; art. 3 delib. Cons. Regfl Campania 28 luglio 1977 n. 119/1).

Normative di questo genere pongono dei problemi di legittimità rispetto al sistema della legge 10, che *prevede un contributo* da determinare secondo certe tabelle; eventualmente da sostituire con l'esecuzione diretta, senza però che questa possa « costare » di più del contributo. Altrimenti non vi sarebbe più equivalenza; ed avremmo anzi una disparità di trattamento. Vero è che l'esecuzione diretta, se non costituisce una facoltà del concessionario, è purtuttavia rimessa alla sua volontà (la quale deve congiungersi con quella dell'Amministrazione): il concessionario che preferisce eseguire le opere sa che potrà andare incontro ad un onere complessivo maggiore di quello cui sarebbe andato incontro se avesse seguito la strada ordinaria del contributo. In tal modo il maggior onere deriva da una libera scelta, e pertanto le disposizioni in questione devono ritenersi legittime, poiché la diversità di trattamento ha una sua giustificazione. Diverse sarebbero le conclusioni, per contro, se l'Amministrazione comunale avesse il potere di imporre l'esecuzione diretta, ma disposizioni di tal genere non sono presenti nelle leggi e nelle delibere regionali, se non per il contributo ex art. 10, primo comma; ma esso, come vedremo subito ha una

struttura complessa e anzi si articola in sottocontributi che sono dissociati l'uno dall'altro.

14. Le concessioni relative ad opere ed impianti non destinati alla residenza soggiacciono ad un regime contributivo particolare. Per quanto concerne il contributo di urbanizzazione la particolarità attiene alle opere ed impianti di cui al primo comma art. 10, e cioè quelli destinati ad attività industriali o artigianali diretti alla trasformazione dei beni e alla prestazione di servizi: si noterà che tale definizione è suscettibile di ricomprendere tutti gli impianti industriali (v. art. 2195 Cod. Civ.), ma non tutti gli impianti artigianali, bensì solo quelli (appunto aventi i requisiti di cui alla legge 860/1956) *che hanno il ridetto oggetto*. Le concessioni relative a costruzioni od impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali hanno per contro una disciplina analoga a quella delle costruzioni residenziali (art. 10, secondo comma: vi divergono invece in ordine al contributo ragguagliato al costo di costruzione).

L'art. 10, primo comma, stabilisce che le concessioni per le costruzioni ivi indicate sono soggette ad un contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche. La incidenza di tali opere è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base a parametri che la Regione definisce con i criteri di cui alle lettere a) e b) del precedente articolo 5, nonché in relazione ai tipi di attività produttiva.

Le modalità procedurali non differiscono da quelle esaminate in relazione alle costruzioni residenziali: anche qui abbiamo tabelle regionali e delibere comunali di attuazione. Diversa è invece la « modulazione » del contributo (cioè le componenti dello stesso), il quale è calcolato per una prima parte con riferimento alla incidenza urbanizzativa dell'intervento, per una seconda parte con riferimento all'incidenza inquinante (trattamento e smaltimento rifiuti); per una terza parte con riferimento alle opere necessarie per la sistemazione dei luoghi. Il contribu-

to non è quindi unitario, come nel caso dell'art. 5, e si articola in tre sottocontributi, dotati di propria autonomia. Ciò spiega i diversi meccanismi di determinazione degli stessi che riscontriamo nella legislazione regionale (v. *infra*): ciò giustifica il rapporto di separazione tra i vari sottocontributi; talché l'esecuzione di specifica degli oneri corrispondenti ad un ad esse, se pur supera il *plafond* tabellare, non interagisce sugli altri sottocontributi.

Secondo taluni (Cutrera) il contributo collegato agli effetti inquinanti costituirebbe un contributo da corrispondere in maniera continuativa (canone di protezione ambientale), perché solo così sarebbe possibile assicurare la sua corrispondenza in relazione alle alterazioni dei luoghi che l'impianto via via produce. Questa originale tesi non sembra da condividere, poiché contrasta con il principio della predeterminazione del contributo attraverso meccanismi tabellari (principio che comunque trova deroghe in varie normative regionali di attuazione della legge 10) ed ancor più con le modalità di corresponsione del contributo (v. art. 11, legge 10, e art. 47 legge 457). In realtà la tesi di Cutrera non tiene nel dovuto conto le diversità di *ratio* tra il contributo di urbanizzazione e un canone di protezione ambientale: il primo ha per scopo di far partecipare i concessionari agli oneri di *trasformazione* del territorio (che avviene con la *costruzione*); il secondo ha per scopo di far partecipare i gestori di impianti agli oneri di trasformazione dell'ambiente (che avviene diuturnamente, per effetto della *gestione*). Secondo alcuni la determinazione del contributo in relazione ai tipi di attività sarebbe rimessa alle delibere comunali, e non alle tabelle regionali, talché ai Comuni verrebbe accordato un ampio spettro di manovra. Anche questa lettura dell'art. 10 non sembra corretta perché la frase « in relazione ai tipi di attività produttiva » si riferisce all'attività regionale di definizione dei parametri (questa del resto è stata l'interpretazione delle Regioni in sede di tabelle).

Malgrado l'art. 11 richiami solamente il contributo ex art. 5, è da ritenere che anche il contributo ex art. 10 sia disciplinato da tale articolo, se non altro perché diversamente mancherebbe una regolamentazione del versamento dei contributi relativi

a concessioni per opere di impianti non destinati alla residenza (da aggiungere che non è l'unico caso in cui l'art. 10 è, senza ragione, negletto: v. art. 18, secondo comma). Pertanto anche per il contributo in oggetto è ammissibile la esecuzione diretta. Sorge allora il problema del raccordo con le imposizioni provenienti da varie leggi (in particolare la legge 319/1976 e la legge 615/1966). Per la legge 319 (c.d. legge Merli) gli scarichi dei nuovi insediamenti produttivi devono essere conformi ai limiti di accettabilità stabiliti da tabelle allegate alla legge (v. artt. 11 e 12); per l'art. 3 DPR 15/4/1971 n. 322 (Reg. di esecuzione della legge 615/1966, limitatamente al settore delle industrie), gli stabilimenti industriali devono essere dotati di impianti di abbattimento rispondenti alle prescrizioni dello stesso DPR.

La realizzazione di tali impianti non va a scampo del contributo in esame, che colpisce la potenziale, e calcolata su criteri generali, capacità inquinante dell'impianto. Abbiamo del resto ricordato la natura del sottocontributo in oggetto: contribuire *una tantum* agli oneri di trasformazione del territorio provocati per effetto della costruzione, sulla base di valutazioni di ordine generale. Altra cosa sono invece gli effetti inquinanti *concreti, conseguenti alla gestione*, per il che provvede la legislazione ora ricordata. Tra l'altro, le misure previste da tali leggi non eliminano *in toto* l'inquinamento, ma si limitano a prescrivere *standards* minimi di tollerabilità: la legge 319, con larghe falle e con gradualità mentre il DPR 322/1971 stabilisce che gli impianti di abbattimento devono avere caratteristiche idonee a contenere le emissioni entro i più *ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta*. Il contributo di urbanizzazione serve dunque anche per « coprire » (in tutto o in parte) i danni sotto il profilo ambientale che la legislazione di settore non arresta. Questa diversità di « livelli » tra oneri di urbanizzazione e oneri connessi alla legislazione speciale in materia di tutela ambientale è confermata da talune leggi e provvedimenti regionali: in particolare l'art. 6, l. Lombardia 60/1977 è molto preciso nel disporre che « per le concessioni relative a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali, restano fermi gli oneri posti a carico dei privati dalla legge 20 marzo 1941 n. 366, dalla legge

13 luglio 1966 n. 615, dalla legge 10 maggio 1976 n. 319 e relative norme di attuazione, nonché dalle leggi regionali 19 agosto 1974 n. 58 e 14 giugno 1975 n. 92 il concessionario è comunque tenuto a provvedere alla sistemazione dei luoghi le cui caratteristiche risultino alterate dall'intervento » (v. altresì la delibera Cons. Reg. Campania 119/1977 art. 5, e l'art. 15, l. Lazio 35/1977).

Il contributo di « trattamento e smaltimento » si somma al canone o diritto previsto dall'art. 16 legge 319, ai sensi del quale « per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque di rifiuto decadenti dalle superfici e dai fabbricati privati e pubblici, ivi inclusi stabilimento ed opifici industriali, a qualunque uso adibiti, è dovuto a comuni o ai consorzi intercomunali il pagamento di un canone o diritto secondo apposita tariffa ». Detti canoni riguardano non solo gli impianti produttivi, ma tutti gli immobili (privati, pubblici, fabbricati, superfici) effluenti di acque di rifiuto, e pertanto si pongono su di un piano del tutt'odiverso (anche come sfera di azione) da quello del contributo di urbanizzazione in esame.

Va comunque avvertito che, se la soluzione qui proposta trova a nostro avviso la propria base nel sistema della legge 10, nulla vieta che, in sede di determinazione tabellare dei costi di urbanizzazione, si tenga conto degli oneri di depurazione (in tal senso sembra orientata — ma la formulazione non è delle più limpide — la l. Veneto 61/1977: v. art. 5, quinto comma).

Minori problemi pone infine la quota di contributo (o sottocontributo) collegata alla sistemazione dei luoghi ove ne sono alterate le caratteristiche: la normativa regionale infatti, anziché contenere tabelle, rinvia a determinazioni *ad hoc*, da effettuarsi all'atto della concessione sulla base dei costi che si desumono dai progetti (art. 4, ult. comma, legge Abruzzo 63/1977; art. 6 Reg. Marche 6/1977; n. 10 D.P. Giunta Reg. Umbria 569/1977; delib. 15/11/1977 n. 421 del Cons. Reg. Calabria), oppure impone *tout court* l'onere di esecuzione specifica delle opere in oggetto (art. 6 n. 2, l. Lombardia 60/1977).

Taluni di questi provvedimenti regionali (Marche, Umbria, Calabria) demandano anche al Comune la determinazione *ad hoc*,

in sede di concessione, del contributo ragguagliato alle opere necessarie al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi; l'art. 5 legge Veneto demanda pure tale compito al Comune, però attraverso determinazioni generali, fatte « sulla base delle specifiche situazioni locali, in relazione anche ai tipi di attività produttiva (parimenti l'art. 15 legge Lazio 35/1977).

Non diversa la situazione in base alla l. Toscana 60/1977, la quale mentre ha determinato i parametri per i costi di urbanizzazione (nella tabella A/2) non ha determinato nella stessa legge parametri per le opere ed il trattamento di smaltimento di rifiuti, ma ha fatto rientrare il contributo per la rete fognante nelle opere di urbanizzazione ed ha tenuto conto nel quarto comma dell'art. 18 dell'adozione di cicli tecnologici per il recupero e ricircolo delle acque. La determinazione concreta dei sottocontributi in oggetto verrà quindi effettuata dai Comuni, nell'ambito di quel potere « supplente », già in precedenza individuato.

Contrariamente a quanto ipotizzato da taluno (con riferimento proprio ai casi di determinazioni *non* legislative delle Regioni), questo rinvio al livello comunale non è in contrasto con l'art. 10, primo comma, che pur prevede tabelle parametriche regionali. Una volta assunto che i sottocontributi in oggetto devono corrispondere ai costi reali, e che la eterogeneità delle situazioni e delle attività rende assai ardua una predeterminazione di tali costi, il rinvio all'Amministrazione comunale, che è in grado di valutare specificatamente gli oneri conseguenti, appare senz'altro corretto e in linea con il principio cardine della commisurazione all'incidenza delle spese di urbanizzazione (art. 3).

15. Il regime contributivo introdotto dalla legge 10 va coordinato con il regime di cui all'art. 28, l. 765/1967 concernente i piani di lottizzazione convenzionata. Il quinto comma di tale articolo dispone infatti che « L'autorizzazione comunale alla lottizzazione è subordinata alla stipula di una convenzione, che preveda, tra l'altro: 1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle

aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate all'art. 4 della legge 29 settembre 1964 n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2; 2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi ».

Viene quindi da chiedersi se, per effetto dell'introduzione del contributo di urbanizzazione, questa disciplina permanga, oppure sia superata *in toto*, oppure occorran solo degli adattamenti. Non v'è dubbio che l'istituto della lottizzazione con la legge 10 viene ad essere « affievolito », e ciò sia per l'introduzione dei PPA, che stabiliscono e temporalizzano le urbanizzazioni e che programmano le espansioni; sia per la monetizzazione del contributo, commisurato anche all'incidenza in ordine alle opere di urbanizzazione secondaria. È del pari indubbio che l'istituto della lottizzazione non è abrogato, come si ricava dallo stesso art. 13, nonché da numerose leggi regionali. Se si vuole, il ruolo della lottizzazione è inversamente proporzionale alla complessità del contenuto dei PPA: ove questi assumano (ma nella legislazione regionale non è così, e del resto dalla legge 10 emerge il principio per cui il PPA ha solo un contenuto programmatico-attuativo-finanziario di scelte sovraordinate) anche un contenuto urbanistico, lo spazio di manovra dei piani di lottizzazione sarebbe assai esiguo.

Appurato che i piani di lottizzazione restano, v'è da stabilire come interagisce su di essi il regime contributivo della legge 10. Potremmo pensare ad una monetizzazione globale degli oneri di lottizzazione; talché il relativo piano assumerebbe la esclusiva funzione di quadro di coerenza urbanistica. In tal caso però verrebbe meno una delle funzioni precipue del piano di lottizzazione, che è quella di delegare (o concedere al) il privato ad eseguire le opere di urbanizzazione primaria, salvo i controlli del Comune. Funzione che del resto non è antitetica alla legge 10, ma si raccorda con l'art. 11 laddove è consentita la esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione da parte del concessionario.

Il combinato disposto dell'art. 28 legge urbanistica e 11 legge 10 conduce quindi a ritenere che, all'interno dei piani di lottizzazione, la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria è affidata al privato (a meno che disposizioni di leggi regionali non dispongano diversamente: v. se pur l'ipotesi è prevista come eventuale: art. 6, l. Sardegna 30/1978; art. 12, l. Lombardia 60/1977; art. 12, l. Basilicata 28/1978).

L'art. 28 legge urbanistica stabilisce inoltre che il proprietario deve addossarsi una *quota parte* delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione (la quota varia a seconda del tipo di lottizzazione). Poiché per la legge 10 il contributo è *commisurato all'incidenza* delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), e non ad una quota parte di essa, si potrebbe ritenere che il lottizzante deve corrispondere non già una quota, ma tutto il *contributo tabellare*, commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione secondaria. Una tale soluzione non sembra però da condividere *tout court*. Intanto, trascurerebbe il fatto che per lo stesso art. 28 il lottizzante è tenuto a cedere le aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria; e di questa cessione si dovrà pur tener conto (valutando le aree secondo i criteri dell'art. 16 legge 865). In secondo luogo, la imposizione di una quota parte appare consustanziale al sistema del piano di lottizzazione, in cui il privato è gravato di oneri reali. Non va trascurato che i costi urbanizzativi contenuti nelle tabelle parametriche costituiscono un valore medio di onerosità rapportato alle possibilità edificatorie globalmente consentite per l'intero territorio comunale e ad una stima degli investimenti che si rendono conseguentemente necessari.

Nel passaggio dal criterio del valore medio al criterio della specifica determinazione analitica, i costi variano sensibilmente (*in aumento*). L'Amministrazione quindi, al momento del rilascio della singola concessione deve:

- a) valutare i costi di urbanizzazione primaria sopportati dal privato;
- b) valutare le aree cedute per le opere di urbanizzazione secondaria;

- c) proporzionare tale valore (a + b) al volume ed alle caratteristiche (destinazione, ecc.) della singola concessione;
- d) calcolare il contributo tabellare per la singola concessioni;
- e) imporre il contributo risultante da (d-c).

Tutto questo presuppone l'osmosi tra urbanizzazione primaria ed urbanizzazione secondaria (su cui v. *retro*), e soprattutto si fonda sul principio di equivalenza tra esecuzione diretta e contributo monetizzato. Infatti il meccanismo delle tabelle non può non applicarsi anche agli interventi nei piani di lottizzazione, stante la valenza generale dell'art. 3 e dell'art. 5, disposizioni che non contengono alcuna eccezione. Del resto, lo stesso art. 18 ult. comma, legge 10, nello stabilire che per i piani di lottizzazione convenzionati, già approvati, restano fermi gli oneri di cui alla convenzione, conferma indirettamente che i piani di lottizzazione futuri sono soggetti *in toto* al meccanismo tabellare. Se così è, trova integrale applicazione l'art. 11 e il principio di equivalenza da esso sotteso per cui in caso di esecuzione diretta non è possibile superare il *plafond* monetario risultante dall'applicazione delle tabelle.

Né è possibile distinguere, ai fini dello scomputo, tra opere di urbanizzazione primaria ed opere di urbanizzazione secondaria (a meno che non vi siano disposizioni regionali *ad hoc*). Si è già visto come il contributo sia unitario, e come l'art. 11 non contenga alcuna distinzione del genere. La legge 10 vuole che Regioni e Comuni, attraverso il meccanismo dell'art. 5 (e 10) stabiliscano, in funzione delle diverse zone e della variegata tipologia di intervento, un determinato contributo.

Questo non è né riducibile, né elevabile (al di fuori di casi prefissati): è solo sostituibile attraverso l'esecuzione diretta di opere aventi lo stesso valore.

Se la sostituzione, attraverso opere che raggiungono il valore del contributo, non esaurisse l'impegno del privato, avremmo una palese violazione dei principi stabiliti dall'art. 5 e dall'art. 11, oltre che del principio della parità di trattamento fondamentale soprattutto in materia di imposizioni tributarie. La normazione

regionale può invero introdurre temporamenti o deroghe al criterio ora esposto. Ed infatti mentre talune leggi (v. le più volte ricordate l. Lombardia 61/1977, e l. Basilicata 28/1978) sono in linea con il detto criterio; altre leggi invece (v. art. 8, l. Veneto 61/1977; art. 4, l. Marche 16/5/1979 n. 19; art. 45, l. Piemonte 56/1977) addossano al lottizzante sia il contributo per la urbanizzazione primaria; sia quello per la secondaria (per intero), indipendentemente dal costo della eventuale esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria.

Invero (come abbiamo già rilevato a proposito della scomputabilità o meno tra opere di urbanizzazione di diversa specie) il carattere di legge cornice della legge 10 o anzi, *di sole alcune norme di tale legge* lascia grande spazio di manovra alle Regioni, talché le soluzioni interpretative desumibili dalla legge 10 (e dalla legislazione urbanistica statale complessiva) spesso vengono ribaltate o comunque modificate in sede di legislazione regionale.

Tutto questo non deve stupire, né tantomeno far inorridire, poiché è connaturale al ruolo delle Regioni nel sistema costituzionale. La legge 10, al di là delle finestre di certi principi (la concessione, la sua irrevocabilità, il contributo, il PPA e pochi altri) lascia intravedere un ampio panorama, che la Regione non solo possono, ma *debbono* popolare: si pensi ad una definizione più precisa del concetto di trasformazione urbanistica o ad una definizione dei vari concetti presenti nell'art. 9 (es.: edifici unifamiliari) o al raccordo tra PPA e lottizzazioni, e così via. Anzi, proprio lo spiegarsi di un'ampia ed articolata legislazione regionale, contenente un nomenclatore preciso delle varie categorie di intervento, consente di chiarire i molti punti oscuri che la legge 10 apre in particolare in relazione alla materia dei contributi, e quindi di definire con esattezza, e perciò in linea con l'art 23 Cost., i presupposti ed i contorni di applicazione del contributo, diversamente rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni locali.