

## La sentenza TAR Veneto n. 692/2017 e le complesse vicende del “contributo straordinario”

Data di pubblicazione: 15/09/2017

La sentenza **TAR Veneto 18 luglio 2017, n. 692**, fornisce lo spunto per provare a svolgere alcune considerazioni di natura tecnico-urbanistica sull’istituto introdotto dall’art. 17, comma 1, lettera g), legge n. 164 del 2014, il cd. “contributo straordinario”.

Il caso di specie, sottoposto all’esame del Giudice amministrativo, riguarda l’imposizione del “contributo straordinario” di cui all’articolo 16, comma 4, lettera d-ter, del TUE, nei confronti dei proprietari di un terreno oggetto di variante urbanistica al PI con attribuzione di nuova capacità edificatoria. In particolare, il ricorrente eccepisce l’illegittimità costituzionale della norma ritenendo violato l’art. 23 della Costituzione, che prevede una riserva di legge in materia di prestazioni imposte.

Secondo il TAR, invece, la norma, pur non raggiungendo un livello di dettaglio sufficiente ad essere autoapplicativa e pur necessitando di un’attività integrativa da parte della Regione<sup>1</sup> e dei Comuni, rispetta comunque la sopra menzionata riserva relativa di legge di cui all’art. 23 della Costituzione in quanto consente di individuare gli elementi fondamentali ed essenziali della prestazione dovuta circoscrivendo sufficientemente le potestà pubblicistiche di carattere applicativo.

In conclusione, il TAR ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso e, nel contempo, reputato corrette tanto le modalità di imposizione quanto la quantificazione del contributo operate dal Comune.

In questa sede, non si intende commentare i contenuti della pronuncia, bensì, come anticipato, effettuare alcune considerazioni sul controverso istituto del “contributo straordinario”.

Sul piano della disciplina urbanistica si può ipotizzare se non l’equivalenza quantomeno una forte analogia del contributo straordinario con le varie forme di “prelievo perequativo” assunte dai Comuni veneti in questi anni, in applicazione della riforma urbanistica avviata dalla LR 11/2004.

Pare tuttavia che il Governo abbia volutamente evitato di utilizzare, nell’introdurre questa nuova *componente* del contributo di costruzione, il termine “perequazione”. Risulta analogamente difficile, sul versante del “prelievo perequativo”, attribuire natura propriamente *perequativa* ad alcune forzature operate in questi anni<sup>2</sup>, pur comprendendo le difficoltà finanziarie delle amministrazioni locali.

Il nuovo istituto del contributo straordinario inserito nel DPR 380/2001 pare comunque confermare in buona parte i principi della cd. *perequazione verticale* (o perequazione di valori), già inseriti in molti piani urbanistici – ancorché non ancora del tutto esplicitati dalla legge urbanistica regionale – stabilendo:

- che è ammissibile una forma di prelievo, a favore della collettività, sui *plusvalori* generati da scelte urbanistiche le quali, in quanto operate dalla collettività stessa (attraverso i suoi rappresentanti) inevitabilmente finiscono per “premiare” alcuni proprietari rispetto ad altri;

---

<sup>1</sup> A tal proposito, nel **PDL** regionale n. **260** “Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2017” vi è una norma apposta proprio sul contributo straordinario (si tratta dell’**articolo 37** del citato PDL).

<sup>2</sup> Ci si riferisce alle semplificazioni operate nell’assimilare l’istituto perequativo all’imposizione di prestazioni patrimoniali aggiuntive (tramite aliquote o tariffe slegate dal plusvalore generato dalle scelte urbanistiche), non vincolate ad alcuna finalità “urbanistica” o perequativa.

- che, in quanto “contributo”, si tratta di un prelievo di natura complessa<sup>3</sup> destinabile solo ad alcuni tipi di impiego (opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche), ma *non* alla spesa corrente.

A queste condizioni il contributo straordinario pare poter essere assimilabile ad alcune forme perequative (non a *tutte*) messe in atto dai PAT e dai PI. Emerge tuttavia, in questa assunzione, una certa incoerenza logica, dovuta alla formulazione dell'articolo 16, comma 4, lettera d-ter, del TUE e riferita ai differenti soggetti e momenti in cui opera il contributo straordinario rispetto al “prelievo perequativo”.

A questo proposito può essere interessante, per capire le finalità della norma statale, provare a ricostruirne la genesi. Genesi che parrebbe risalire alla proposta del gruppo di lavoro, nominato qualche anno fa dal ministro Lupi, incaricato di formulare una nuova proposta di riforma urbanistica. Una prima bozza del Pdl messo a punto dai tecnici conteneva infatti un articolo intitolato “*Contributo straordinario per le trasformazioni urbane*” la cui formulazione appariva, ad una prima lettura, quasi *rivoluzionaria*, considerati i decenni di dibattiti disciplinari e di infiniti contenziosi giuridici sulla natura dello *jus aedificandi* e sulla liceità delle varie forme di perequazione introdotte da numerose discipline regionali a partire dagli anni 90.<sup>4</sup>

In realtà la proposta del gruppo di lavoro ministeriale capitanato da Francesco Karrer voleva estendere a tutto il Paese quel contributo straordinario (pari addirittura ai 2/3 del plusvalore immobiliare) già ammesso per Roma Capitale da una norma finanziaria del 2010<sup>5</sup>.

Fatto sta che il *contributo straordinario* scomparve dal testo definitivo della bozza di riforma (presentata nel maggio 2014) per ricomparire inaspettatamente nel DL *sblocca-Italia* grazie ad una modifica inserita in Commissione<sup>6</sup>.

La scheda del Servizio studi del Senato non appare del tutto sufficiente per consentire una corretta lettura dell'intervento emendativo apportato in sede di dibattito parlamentare<sup>7</sup>. Tuttavia il suo

---

<sup>3</sup> Secondo la giurisprudenza non si tratta di un tributo, ma di una “*obbligazione contributiva di diritto pubblico collegata all'emanazione da parte del comune del titolo edilizio*”, cioè di 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 consegue.

<sup>4</sup> Vengono in mente gli equilibrismi (giuridici) dei primi sostenitori della perequazione urbanistica, antecedenti alla celebre sentenza sul PRG di Roma e alle successive riforme urbanistiche regionali, nel tentativo di fornire una copertura giuridica all'istituto (per ricordarne uno su tutti, il compianto *pioniere* della perequazione Stefano Pompei).

<sup>5</sup> Art. 14, comma 16, lett. f), della legge 30 luglio 2010 n. 122: “(...) *Per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, il Comune di Roma può adottare le seguenti apposite misure: (...) f) contributo straordinario nella misura massima del 66 per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione di contributo straordinario già assunti dal privato operatore in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente.*”

<sup>6</sup> L'autore dell'emendamento, l'on. Morassut, era stato assessore all'urbanistica del Comune di Roma nella Giunta di Walter Veltroni.

<sup>7</sup> A.S. n. 1651 - Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1651:

“*Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato riscritto il numero 3) della lettera g) al fine di aggiungere, ai criteri suddetti anche un criterio di valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso (nuova lettera d-ter del comma 4 dell'art. 16 del T.U. edilizia). Viene altresì stabilito che tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, viene suddiviso in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di*

autore, in numerose occasioni, ne ha sintetizzato il contenuto in termini piuttosto espliciti<sup>8</sup> soprattutto riguardo alla natura e alla misura minima del contributo, anche se la lettura proposta pubblicamente non sembra coincidere del tutto con la lettura formale della norma inserita nel TUE.<sup>9</sup>

Un elemento interessante che la scheda del Senato potrebbe suggerire è che le disposizioni e gli strumenti *fatti salvi* ai quali si fa riferimento siano quelli *vigenti*, considerato il richiamo operato anche nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche (cioè in assenza di intervento regionale).<sup>10</sup>

---

*costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzarsi nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale o opere pubbliche.*

*Con riferimento a tale disciplina di calcolo del maggior valore, il nuovo comma 4-bis dell'art. 16 del T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001) – che viene introdotto dal nuovo numero 3-bis) della lettera g) – fa salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali. La salvezza di tali disposizioni viene ribadita dal nuovo testo del numero 4) della lettera g), anche con riferimento all'utilizzo, da parte dei comuni, dei citati criteri (parametri) nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione. Si rammenta che i criteri contemplati dal testo previgente del comma 4 dell'art. 16 del T.U. edilizia erano solamente l'ampiezza, l'andamento demografico e le caratteristiche geografiche dei comuni; le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti; i limiti e i rapporti minimi inderogabili. Come accennato, il successivo numero 4) stabilisce che i criteri (parametri) citati debbano essere utilizzati dai comuni anche nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione (nuovo testo del comma 5 dell'art. 16 del T.U. edilizia).”*

<sup>8</sup> Per esempio nel “*QI il Quotidiano Italiano*” del 31/10/2014: “(...) *La seconda buona notizia riguarda il Comune e quindi tutti i romani. Nella parte edilizia del decreto – sempre grazie ad un emendamento all'articolo 17 del sottoscritto – è stata inserita una norma che introduce per la prima volta in Italia qualcosa che in Europa vige da decenni. Il “contributo straordinario” per le opere pubbliche. Cosa significa? Significa che in ogni programma di trasformazione edilizia ed urbanistica che comporti una variante e quindi una valorizzazione dell'immobile privato il Comune potrà chiedere la corresponsione di un contributo straordinario – aggiuntivo ai normali oneri di legge – pari al 50% del maggior valore che il privato avrà ottenuto con l'intervento. È il primo e concreto strumento di tassazione della rendita urbana e fondiaria che entra nell'ordinamento italiano. Una regola di civiltà, moderna ed europea che metterà a disposizione dei Comuni nuove risorse per realizzare opere pubbliche e servizi. Una norma per la “città pubblica”. Una decisione che dimostra che la lotta contro la speculazione edilizia non si fa con i proclami e con le parole ma con azioni pratiche e concrete basate sulla conoscenza delle leggi e dell'amministrazione pubblica.”*

<sup>9</sup> La questione della misura minima del contributo è stata – insieme ad altre – oggetto di un ricorso alla Corte proposto dalla nostra Regione e respinto.

<sup>10</sup> Si veda, sulla questione, l'interrogazione presentata dall'On. Mannino ed altri il 13 novembre 2014: “(...) *con riferimento alla modifica richiamata nei punti precedenti, e in particolare a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4 – e dunque al versamento, da parte degli operatori privati, di un contributo straordinario di importo non inferiore alla metà del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso – la stessa disposizione prevede che vengano fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali; (...) il nuovo articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 laddove fa salve le disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali, non chiarisce se continuino a trovare applicazione tutte quelle normative che prevedono la corresponsione di un contributo straordinario – indipendentemente da quali siano il campo di applicazione, gli interventi per i quali è dovuto e l'entità dello stesso contributo – oppure solo quelle che dispongono esattamente la corresponsione di un contributo non inferiore al 50 per cento in caso di interventi in varianti e/o in deroga e di cambi di destinazione d'uso; l'inserimento nell'articolo 16, comma 4, della citata lettera d-ter)– disponendo che nella definizione dei parametri di calcolo del contributo di costruzione venga considerato il «maggior valore» dell'investimento immobiliare, e che le amministrazioni comunali calcolino detto «maggior valore» al fine di prelevarne una somma non inferiore al 50 per cento – fa sì che dalla nuova modalità di calcolo del contributo di costruzione dovuto possano derivare effetti molto diversificati rispetto al trattamento del diritto di proprietà che, come è noto, rientra nell'ambito di materie, come l'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale; in sede di conversione in legge del decreto 12 settembre 2014, n. 133, il Governo ha accolto l'ordine del giorno n. 154 della deputata Maria Marzana, con il quale la Camera ha impegnato lo stesso Governo a valutare l'opportunità di fornire alle regioni linee guida per procedere all'aggiornamento del calcolo del contributo di costruzione alla luce delle nuove disposizioni richiamate in precedenza: (...) se – attraverso iniziative e provvedimenti appositi – intenda fornire alle amministrazioni comunali le necessarie linee guida per la definizione del metodo di calcolo da adottare per determinare il «maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso» del quale l'operatore privato sarà obbligato a versare una quota non inferiore al 50 per cento a titolo di contributo straordinario, prevedendo, anche, la possibilità che detto contributo venga modulato in funzione dello stato dei luoghi interessati dalla trasformazione urbanistico-edilizia e dunque che sia dovuto nella*

Alcune Regioni hanno comunque confermato *tout court*, perlomeno in prima battuta, l'applicabilità di disposizioni e strumenti “*che stabiliscano un istituto equivalente*”.<sup>11</sup>

Permane dunque la questione dell'assimilabilità (o *equivalenza* che dir si voglia) tra le varie forme di prelievo perequativo presenti negli apparati normativi regionali e comunali ed il contributo straordinario del TUE. Gli elementi critici nel quadro normativo della nostra Regione appaiono abbastanza evidenti, in quanto:

- il prelievo perequativo è effettuato nei confronti del soggetto “beneficiario” (in termini di plusvalore generato sulle aree di proprietà) dalla variante urbanistica o dalla nuova previsione di piano;
- l'introduzione di una nuova previsione urbanistica precede di norma l'intervento diretto; infatti la gamma degli “*interventi (diretti) su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso*”, cioè di quelli nei quali il soggetto che si appropria del plusvalore coincide con l'attuatore dell'intervento edilizio, è molto limitata;
- il contributo straordinario è richiesto – in quanto componente del contributo di costruzione – in sede di rilascio del titolo abilitativo edilizio e non di adozione della variante urbanistica o della nuova previsione di piano.<sup>12</sup>

---

*misura massima, laddove l'intervento interessi aree agricole, libere e non urbanizzate nello stato di fatto, a prescindere dalla loro destinazione urbanistica; se – attraverso iniziative e provvedimenti appositi – intenda dare istruzioni alle amministrazioni comunali in merito all'applicazione della norma, nelle more dell'aggiornamento delle tabelle parametriche per calcolo del contributo di costruzione da parte delle regioni, con particolare riferimento all'immediata e piena efficacia della parte della disposizione che assoggetta gli operatori privati che realizzano interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso, all'obbligo di versare il contributo straordinario introdotto dal decreto-legge n. 133 del 2014.”*

<sup>11</sup> Si veda per esempio la circolare della Regione Emilia Romagna “*Indicazioni applicative conseguenti all'entrata in vigore del decreto legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014. Circolare PG.2014.0442803 del 21/11/2014: “(...) 8.2. Contributo Straordinario: Nel corso dell'esame della legge di conversione è stato introdotto un ulteriore criterio (nuova lettera d-ter del comma 4 dell'art. 16 del T.U. edilizia) diretto a prevedere l'obbligo del pagamento di un contributo straordinario qualora l'intervento edilizio consegua da una variante urbanistica ovvero da un permesso in deroga o con cambio di destinazione d'uso che comportino un maggior valore delle aree o immobili. In base a questo criterio, infatti, tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, viene suddiviso in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario che attesta l'interesse pubblico. Tale contributo deve interamente confluire in un specifico centro di costo, vincolato per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzarsi nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale o opere pubbliche. Con riferimento a tale disciplina di calcolo del maggior valore, il nuovo comma 4-bis dell'art. 16 del T.U. edilizia fa salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali, che stabiliscano un istituto equivalente.”*

<sup>12</sup> Nei piani urbanistici il “prelievo” perequativo è operato nei confronti del proprietario dei terreni a seguito di una negoziazione che si conclude, di norma, con la sottoscrizione di un accordo pubblico – privato. Va però sottolineato che tutti coloro che prendono parte ad un processo di sviluppo immobiliare, e non solo il proprietario delle aree, possono potenzialmente entrare in possesso di quote del surplus finanziario, in ciò che si presenta come una vera e propria “lotta per il surplus”, dove ogni attore cerca di ottenere il massimo: il venditore del terreno, l'operatore–sviluppatore immobiliare e, naturalmente, l'autorità pubblica. Ed è altrettanto vero che non sempre il prezzo dei terreni ingloba completamente il surplus finanziario, per una serie di ragioni: l'incertezza e la variabilità del mercato immobiliare, la durata prolungata dei processi di sviluppo (urbanizzazione, costruzione degli edifici, insediamento delle attività, gestione dell'insediamento, ecc.), l'attendibilità delle stime del plusvalore. Riguardo all'ultimo elemento – quello dell'attendibilità – è perciò importante che la stima sia operata sulla base di criteri oggettivi (la sentenza del TAR li richiama), in grado di garantire l'appropriatezza e la terzietà della stima. Chi acquisisce le aree “scommettendo” sulla loro futura trasformabilità deve essere preparato ad affrontare un processo dall'esito variabile e incerto, nel quale la parola finale spetta sempre – come è giusto – all'autorità pubblica; la “lotta per il plusvalore” è, in questo senso, una lotta assai rischiosa che richiede capacità imprenditoriali molto più elevate rispetto al passato, e che presuppone anche un “adeguamento” delle logiche del mercato immobiliare ai contenuti dei nuovi strumenti, ai nuovi criteri della pianificazione urbanistica e al difficile contesto economico attuale.

La sentenza del TAR, pur affrontando questioni assai significative – per le quali rimandiamo ad un eventuale commento più ampio sul piano “giuridico” – non pare dipanare del tutto queste criticità, né pone chiaramente la questione della diversità intrinseca del contributo straordinario rispetto al “prelievo perequativo” previsto dai piani urbanistici nella nostra Regione. Ci suggerisce tuttavia, almeno implicitamente, che per essere considerati *equivalenti* i due istituti devono essere riconducibili a criteri analoghi (anche al di là dell’*entità* del prelievo) facendo salvi, in questo senso, quelli che si rapportano al plusvalore immobiliare derivante dalle varianti (o deroghe), e che vincolano le entrate ad usi corrispondenti o compatibili con quelli indicati dal TUE per il contributo straordinario.