



DIREZIONE REGIONALE URBANISTICA E POLITICHE ABITATIVE, PIANIFICAZIONE  
TERRITORIALE E POLITICHE DEL MARE  
UFFICIO DI STAFF DEL DIRETTORE COORDINAMENTO URBANISTICO E  
CONFERENZE DI SERVIZI

Comuni del Lazio

**OGGETTO: Trasmissione parere Avvocatura Generale dello Stato in merito al calcolo del contributo per il rilascio dei permessi di costruire in sanatoria nei condoni edilizi di cui alle leggi 47/1985, 724/1994, 326/2003.**

Si trasmette, per le attività di competenza, il parere formulato, in merito a quanto in oggetto evidenziato, dall'Avvocatura Generale dello Stato prot. 24291/2024-Sez. VII e inoltrato alla Scrivente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative.

Il funzionario  
Stefano Levante

LEVANTE STEFANO  
2024.10.21 14:29:49  
CN=LEVANTE STEFANO  
C=IT  
O=REGIONE LAZIO  
2.5.4.97=VATTI+80143490581

RSA/2048 bits

Il Direttore  
Emanuele Calcagni

CALCAGNI EMANUELE  
2024.10.23 18:04:30  
CN=CALCAGNI EMANUELE  
C=IT  
O=REGIONE LAZIO  
2.5.4.97=VATTI+80143490581



*Avvocatura Generale dello Stato*

Via dei Portoghesi, 12 -  
00186 ROMA

Roma,  
Partenza N.  
Tipo Affare ct 24291/2024 Sez. VII  
Avv. G. Noviello  
**e-mail:**  
[giustina.noviello@avvocaturastato.it](mailto:giustina.noviello@avvocaturastato.it)

Si prega di indicare nella  
successiva corrispondenza i  
dati sopra riportati

Risposta a nota 2.7.2024-P28928  
URBANEDIL

**Ministero delle Infrastrutture e dei  
Trasporti  
Dipartimento  
per le opere pubbliche e le politiche  
abitative**

*ex* Direzione generale per l'edilizia statale,  
le politiche abitative, la riqualificazione urbana  
e gli interventi speciali

Divisione 1-Divisione 5-Divisione 10

[polabit-div1@pec.mit.gov.it](mailto:polabit-div1@pec.mit.gov.it)

[polabit-div5@pec.mit.gov.it](mailto:polabit-div5@pec.mit.gov.it)

[polabit-div10@pec.mit.gov.it](mailto:polabit-div10@pec.mit.gov.it)

[dg.urbanedil@pec.mit.gov.it](mailto:dg.urbanedil@pec.mit.gov.it)

p.c.

**Capo Ufficio Legislativo**

[ufficio.legislativo@pec.mit.gov.it](mailto:ufficio.legislativo@pec.mit.gov.it)

Con la nota 2.7.2024 che si riscontra, la Direzione in indirizzo ha rappresentato che la Regione Lazio, con nota 29.1.2024-288637, ha chiesto al Ministero un parere in relazione alla quantificazione del contributo dovuto per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria con riferimento ai condoni edilizi di cui alle leggi n. 47/1985, n. 724/1994, n. 326/2003, rappresentando l'affermarsi di un orientamento giurisprudenziale minoritario e di uno maggioritario rispetto alla problematica del criterio temporale (riferito al momento di presentazione della domanda di sanatoria oppure al momento del rilascio del titolo in sanatoria) da applicarsi per la quantificazione degli oneri concessori.

Quindi, viene richiesto il parere di questa Avvocatura Generale, "al fine di poter fornire un compiuto riscontro alla richiesta della Regione Lazio nel quadro del bilanciamento degli interessi, considerato che, come evidenziato: *"si tratta di interpretazione di norme di legge statali che possono incidere da un lato sulla posizione del cittadino e sul rispetto dei principi di uguaglianza nella soggezione alle prestazioni patrimoniali imposte (art. 3, 23 Cost.) e dall'altro sull'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione rispetto ai costi reali da sostenere"*.

\*\*\* \*\*

La risposta al quesito deve muovere da un breve *excursus* su normativa e giurisprudenza (amministrativa e costituzionale) in materia di oneri concessori per l'edilizia nei casi di sanatorie.

Come noto, il principio della onerosità del titolo a costruire è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla L. n. 10 del 1977 (artt. 1 e ss.).



## *Avvocatura Generale dello Stato*

Il contributo di costruzione dovuto da chi intraprende una iniziativa edificatoria, oggi previsto dall'art. 16 del D.P.R. n. 380 del 2001, è articolato nelle due voci inerenti agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione e trova la sua *ratio* nel *surplus* di opere di urbanizzazione che l'amministrazione comunale è tenuta ad affrontare in relazione al nuovo intervento edificatorio del richiedente il titolo edilizio.

La L. n. 47/1985 (primo condono edilizio) ha disciplinato, tra l'altro, una procedura di sanatoria straordinaria in relazione ad opere già ultimate entro date certe e per le quali erano previste scadenze per la presentazione delle domande.

Tale normativa ha previsto, ai fini del rilascio della concessione, oltre all'oblazione, la corresponsione del contributo previsto dall'art. 3 della L. n. 10/1977 (art. 37, co. 1), stabilendo che le regioni potessero modificare, ai fini della sanatoria, le norme di attuazione degli artt. 5, 6 e 10 della L. 10/1977, prevedendo un limite minimo percentuale del contributo di concessione in relazione a quanto determinato secondo le disposizioni vigenti all'entrata in vigore della legge (art. 37, co. 2). Tali norme di attuazione prevedevano, in estrema sintesi, che i Comuni dovessero determinare, sulla scorta delle tabelle parametriche, gli oneri di urbanizzazione che sono stati nel tempo aggiornati dagli stessi Comuni. Il citato art.37, al comma 4, ha infine previsto che *“il potere di legiferare ai sensi del secondo e terzo comma è esercitato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge; decorso inutilmente tale termine si applicano le norme vigenti all'entrata in vigore della presente legge”*.

Come riferito dalla stessa Regione Lazio nella citata nota 29.1.2024, con la L.R. 76/1985 e s.m.i. (art. 9), essa ha applicato dei coefficienti aggiuntivi a seconda dell'epoca dell'abuso edilizio, anche con riferimento al secondo condono, ma non ha previsto disposizioni specifiche in merito alle tariffe di riferimento; il legislatore regionale del Lazio non ha espresso alcuna scelta nella propria legislazione in materia di condono edilizio, anche con riferimento al terzo condono (L.R. 12/2004 applicativa della L. 326/03).

Ciò posto, è utile evidenziare che, secondo la giurisprudenza amministrativa (segnatamente, CdS, **Adunanza Plenaria, sentenza n. 12 del 30.8.2018**) *“...il contributo per il rilascio del permesso di costruire ha natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario, ed ha carattere generale, prescindendo totalmente dalle singole opere di urbanizzazione che devono in concreto eseguirsi, venendo altresì determinato indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere...”*.

Nella citata pronuncia n.12 del 2018, l'Adunanza plenaria, affrontando il quesito inerente alla natura, privatistica o pubblicistica, degli atti con i quali l'amministrazione comunale determina o ridetermina il contributo di costruzione, di cui all'art. 16 del D.P.R. n. 380 del 2001, ha risposto affermandone la natura privatistica e, per quanto rileva ai fini del presente parere, dopo aver ribadito (capo 7.1) *“...che il contributo per gli oneri di urbanizzazione è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle*



## *Avvocatura Generale dello Stato*

*opere di urbanizzazione e in proporzione dell'insieme dei benefici che la nuova costruzione acquista, senza alcun vincolo di scopo in relazione alla zona interessata alla trasformazione urbanistica e indipendentemente dalla concreta utilità che il concessionario può conseguire dal titolo edificatorio e dall'ammontare delle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere (Cons. St., sez. IV, 5 maggio 2017, n. 2055)” ha affermato (capo 7.2) che “l’obbligazione di corrispondere il contributo nasce, come è noto, nel momento in cui viene rilasciato il titolo ed è a tale momento che occorre aver riguardo per la determinazione dell’entità del contributo (Cons. St., sez. IV, 30 novembre 2015, n. 5412, ma v. anche Cons. St., sez. V, 13 giugno 2003, n. 3332)” (la sottolineatura è di chi scrive).*

D'altra parte, la Corte Costituzionale, nell'ordinanza n.105 del 17.3.2010 (pure citata dalla Regione nella richiesta di parere), nel pronunciarsi su q.l.c. relativa alla legislazione regionale della Lombardia -che, a differenza della Regione Lazio, ha effettuato una scelta in ordine alla fissazione del momento al quale riferire gli oneri concessori (e, segnatamente, il momento del perfezionamento del procedimento di sanatoria e, quindi, del rilascio del titolo) -, ha affermato che *“...gli oneri di concessione potrebbero, in teoria, essere ancorati alle tariffe vigenti, alternativamente, al momento in cui l’abuso è iniziato, al momento in cui l’immobile abusivo è completato, al momento dell’entrata in vigore della normativa statale sul condono, al momento dell’entrata in vigore della normativa regionale sul condono, al momento in cui è stata effettuata la richiesta di condono o, infine, al momento del perfezionamento del procedimento di sanatoria”* e, riferendosi alla scelta della legislazione regionale della Lombardia, ha affermato che *“in tale contesto di pluralità di soluzioni, la scelta del legislatore regionale di privilegiare l’interesse pubblico all’adeguatezza della contribuzione ai costi reali da sostenere rispetto a quella, ad esso antitetico, del cittadino alla sua piena previsione dei costi al momento della formazione del consenso – ugualmente meritevole di protezione – sembra essere il frutto di una scelta discrezionale implicante un bilanciamento di interessi che può solo essere effettuato dal legislatore”*.

Dunque, in base alla citata normativa ed alla giurisprudenza costituzionale, in materia di oneri concessori per le sanatorie edilizie si distinguono le Regioni che, come la Lombardia, hanno regolamentato il momento al quale parametrare tali oneri - con la discrezionalità di scegliere tra il momento in cui l’abuso è iniziato, il momento in cui l’immobile abusivo è completato, il momento dell’entrata in vigore della normativa statale sul condono, il momento dell’entrata in vigore della normativa regionale sul condono, il momento in cui è stata effettuata la richiesta di condono oppure il momento del perfezionamento del procedimento di sanatoria -, e le Regioni che, come la Regione Lazio, non sono invece intervenute in sede di legislazione locale, con conseguente applicazione della normativa statale in materia.

Di conseguenza, la scelta dei Comuni di applicare le tariffe vigenti al momento del rilascio del titolo appare legittima, giusta l’interpretazione prevalente della giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato (cfr., tra le altre, **Sez. VI, n. 2341 del 7.3.2023**), *“...secondo cui il principio per il quale gli oneri concessori vanno*



## *Avvocatura Generale dello Stato*

*determinati secondo le tabelle vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria, e non a quello della presentazione della domanda, trova fondamento, in primo luogo, nell'applicazione del principio tempus regit actum, perché è soltanto con l'adozione del provvedimento di sanatoria che il manufatto diviene legittimo e, quindi, concorre alla formazione del carico urbanistico che costituisce il presupposto sostanziale del pagamento del contributo e, in secondo luogo, su considerazioni di ordine teleologico, in quanto consente di meglio tutelare l'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione rispetto ai costi reali da sostenere (cfr. Cons. St., sez. II, 19/02/2021, n.1485 ; Id., sez. II, 17/11/2020, n. 7124; Id., sez. II, 27/04/2020, nn. 2667 e 2680; Id., sez. VI, 2/07/2019, n. 4514)".*

La sentenza CdS n. 2341/2023 ora citata, tra l'altro, riguarda contenzioso in cui era parte il Comune di Roma Capitale e, su questo assunto, ha stabilito che *"correttamente, pertanto, l'ente appellato ha calcolato i costi facendo applicazione delle tabelle vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria"*.

La richiamata interpretazione giurisprudenziale appare in linea sia con la lettera della legge (che, a far data dall'art.3, L.n.10/1977, fa riferimento alla concessione) e con il noto principio del *tempus regit actum*, sia con la "ratio" di tali oneri concessori, consentendo di meglio tutelare l'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione rispetto ai costi reali da sostenere.

Da quanto sopra deriva, però, che – in difetto di una normativa regionale – l'applicazione della legge statale sia lasciata alla scelta discrezionale del singolo comune e, pertanto, è auspicabile un indirizzo volto ad assicurare uniformità interpretativa sul territorio regionale.

**L'Avvocato dello Stato**  
Giustina Noviello

**L'Avvocato Generale Aggiunto**  
Marco Corsini

*Firme autografe sostituite dall'indicazione a stampa del firmatario ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D. Lgs. n. 39/1993*



DIREZIONE REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE E LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE,  
PAESISTICA E URBANISTICA

AREA AFFARI GENERALI, CONTENZIOSO E LEGISLATIVO

Prot. /GR4122

Roma,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Ufficio Legislativo  
[legislativo.segr@mit.gov.it](mailto:legislativo.segr@mit.gov.it)

e p.c.

Comune di Ardea  
[uff.protocollo@pec.comune.ardea.it](mailto:uff.protocollo@pec.comune.ardea.it)

Oggetto: Parere in merito al contributo per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria nei condoni edilizi di cui alle leggi 47/1985, 724/1994, 326/2003.

Con nota acquisita al prot. reg. n. 111791 del 31/01/2023 il Comune di Ardea ha richiesto un parere relativamente al calcolo del contributo per il rilascio dei condoni edilizi.

Il Comune fa riferimento ad un precedente parere regionale, prot. 122542 del 3 agosto 2011, rilasciato al Comune di Campagnano di Roma in relazione al terzo condono, nell'ambito del quale la Regione sosteneva la posizione secondo cui gli oneri concessori dovessero essere calcolati in relazione alle tariffe in vigore al momento della presentazione della domanda.

Posto quanto sopra, il Comune richiede un parere alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa, che invece, secondo l'orientamento prevalente, sostiene l'opposta tesi secondo cui gli oneri concessori devono essere calcolati in relazione alle tariffe vigenti al momento del rilascio del titolo edilizio in sanatoria.

Occorre innanzitutto premettere che l'introduzione dell'obbligo contributivo in relazione al titolo edilizio è avvenuta con la L.10/1977 che stabiliva, in relazione al superato istituto della concessione edilizia, che ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio partecipasse agli oneri ad essa relativi.



L'art. 3 della L. 10/1977, poi trasposto nel D.P.R. 380/01, in particolare, stabiliva che la concessione comportasse la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

Pertanto, il presupposto formale di tale duplice obbligo contributivo in relazione ai titoli edilizi ordinari è il provvedimento con cui viene rilasciato il titolo. Il presupposto sostanziale è da rinvenirsi invece nella variazione in aumento del carico urbanistico che l'intervento comporta.

La L. 47/1985 (primo condono edilizio) ha introdotto una normativa che disciplina, tra l'altro, una procedura di sanatoria straordinaria in relazione ad opere già ultimate entro date certe e per le quali erano previste scadenze in ordine alla presentazione delle domande.

Tale normativa, oltre all'oblazione, ha previsto, ai fini del rilascio della concessione, la corresponsione del contributo previsto dall'art. 3 della L. n. 10/1977 (art. 37 comma 1) e stabilito che le regioni potessero modificare, ai fini della sanatoria, le norme di attuazione degli artt. 5, 6 e 10 della L. 10/1977, prevedendo un limite minimo percentuale del contributo di concessione in relazione a quanto determinato secondo le disposizioni vigenti all'entrata in vigore della legge (art. 37 comma 2). Tali norme di attuazione prevedevano, in estrema sintesi, che i Comuni dovessero determinare, sulla scorta delle tabelle parametriche, gli oneri di urbanizzazione che sono stati nel tempo aggiornati dagli stessi comuni.

Dal canto suo la Regione Lazio, con la L.R. 76/1985 e s.m.i. (art. 9), ha applicato dei coefficienti aggiuntivi a seconda dell'epoca dell'abuso edilizio, anche con riferimento al secondo condono, ma non ha previsto disposizioni specifiche in merito alle tariffe di riferimento.

Come già riportato nel parere prot. reg. n. 122542 del 3/08/2011, citato dal Comune di Ardea, il legislatore regionale del Lazio non ha espresso alcuna scelta nella propria legislazione in materia di condono edilizio anche con riferimento al terzo condono (L.R. 12/2004 applicativa della L. 326/03).

Il citato parere richiama peraltro l'ordinanza n. 105/2010 con cui la Corte Costituzionale si è espressa in merito alla legislazione regionale della Lombardia che ha invece effettuato una scelta in ordine alla fissazione del momento al quale riferire gli oneri concessori, ossia il momento del perfezionamento del procedimento di sanatoria, in un contesto di pluralità di scelte possibili (*“gli oneri di concessione potrebbero, in teoria, essere ancorati alle tariffe vigenti, alternativamente, al momento in cui l'abuso è iniziato, al momento in cui l'immobile abusivo è completato, al momento dell'entrata in vigore della normativa statale sul condono, al momento dell'entrata in vigore della normativa regionale sul condono, al momento in cui è stata effettuata la richiesta di condono o, infine, al momento del perfezionamento del procedimento di sanatoria”*).

La Corte, riferendosi alla scelta effettuata dalla legislazione regionale della Lombardia ha affermato che *“in tale contesto di pluralità di soluzioni, la scelta del legislatore regionale di privilegiare l'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione ai costi reali da sostenere rispetto a quella, ad esso antitetico, del cittadino alla sua piena previsione dei costi al momento della formazione del consenso – ugualmente meritevole di protezione – sembra essere il frutto di una scelta discrezionale implicante un bilanciamento di interessi che può solo essere effettuato dal legislatore”*.

In altri termini, soltanto la legge può fissare il momento al quale riferire gli oneri concessori, sulla base di una valutazione di prevalenza degli interessi coinvolti. Da notare che, seguendo questa logica,



ciascuna delle soluzioni ipotizzabili si pone in astratto in termini di conformità ai parametri costituzionali.

Prima di addivenire alle soluzioni prospettate dalla giurisprudenza in materia, in ipotesi di assenza di scelte del legislatore regionale circa il momento al quale riferire le tariffe applicabili, occorre in ogni caso evidenziare che, con riguardo in particolare ai procedimenti di condono, vi sono ragioni di fatto, consistenti nel ritardo delle amministrazioni nelle procedure di perfezionamento dei titoli in sanatoria e nella peculiare natura della sanatoria straordinaria che ha per oggetto interventi già eseguiti, che sono state prese in considerazione dagli organi di giustizia amministrativa nell'interpretazione della normativa afferente gli oneri concessori e nella scelta delle possibili soluzioni applicabili..

Un primo orientamento, ancora attuale, anche se minoritario, sostiene che il parametro di riferimento temporale sia quello della presentazione della domanda. (si vd. da ultimo Sent. TAR Campania n. 1675/2023 e C.d.S. n. 3217/2021 secondo cui “ nelle ipotesi dei procedimenti di condono gli oneri di concessione vanno rapportati al momento di ultimazione dell’opera e della presentazione della domanda di sanatoria e non al momento del rilascio del titolo concessorio (Cons. St., sez. IV, n.3425/2014; sez. V, n. 4716/2002) e ciò sia per ragioni di fatto (l’immobile da sanare è per definizione già esistente) che di diritto in relazione ai principi di uguaglianza nella soggezione alle prestazioni patrimoniali imposte (artt. 3 e 23 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione.”).

Tale soluzione mira alla tutela dell’affidamento del privato nella piena previsione dei costi che vengono cristallizzati alle tariffe vigenti al tempo della presentazione dell’istanza.

Quanto alla disciplina di legge la stessa risulta ontologicamente differente rispetto a quella del rilascio del titolo edilizio in via ordinaria in quanto per quest’ultimo gli oneri concessori non vengono determinati in via dichiaratamente provvisoria al momento della domanda dell’interessato e quindi non sono necessariamente richiesti salvo conguaglio, come ad esempio nelle fattispecie relative alla domanda di concessione in sanatoria (si vd in proposito Sent. C.d.S.. n. 3425/2014).

Il riferimento temporale al momento della presentazione dell’istanza risponde poi ai principi di uguaglianza nella soggezione alle prestazioni patrimoniali imposte (art. 3 e 23 Cost.) in quanto la diversa soluzione del riferimento alle tariffe vigenti al momento del provvedimento di sanatoria comporterebbe il rischio che due identiche violazioni urbanistico – edilizie, contemporaneamente ultimate, potrebbero essere sanate con la corresponsione di oneri di diverso importo.

Questa soluzione, inoltre, risponde al principio di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione per il quale non può rimettersi alla discrezionalità del Comune, espressa in sede organizzativa, la determinazione delle tariffe applicabili e di affidamento del privato al corretto esercizio delle pubbliche funzioni (che richiede che le attività istruttorie necessarie per il completamento della pratica siano svolte nei termini prescritti).

Il secondo orientamento, maggioritario, sostiene che gli oneri concessori devono essere determinati secondo le regole e i parametri vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria (si vd. in proposito da ultimo Sent. C.d.S. n. 6930/2023 secondo cui “Per giurisprudenza assolutamente costante e pacifica di questo Consiglio di Stato, dalla quale il Collegio non ravvisa motivo per discostarsi (da ultimo, Sez. VI, sentenze nn. 2341/2023 e 2343/2023), “il principio per il quale gli oneri

