

STUDIO LEGALE BONETTI

AVV. PAOLO BONETTI
paolo.bonetti@bonettilaw.it

AVV. PATRIZIA COCCONCELLI
patrizia.cocconcelli@bonettilaw.it

AVV. ELENA BONETTI
elena.bonetti@bonettilaw.it

AVV. GIOVANNI MULAZZANI
giovanni.mulazzani@bonettilaw.it

AVV. KLAUDIA KURCANI
klaudia.kurcani@bonettilaw.it

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI
Università di Bologna
tommaso.bonetti@bonettilaw.it

Bologna, lì 29.05.2024

Spett.le

C.P.C. S.r.l.

Via del Tirassegno, 55

41122 - Modena (MO)

OGGETTO: parere *pro veritate*

I. E' richiesto allo scrivente Prof. Avv. Tommaso Bonetti di rendere parere *pro veritate* in riferimento alla questione inerente alla possibilità di imputare una quota degli oneri dovuti a titolo di urbanizzazione secondaria in ordine alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, alla luce del quadro normativo vigente e, in particolare, ai fini dell'applicazione della disposizione normativa di cui all'art. 16, comma 2-*bis*, del d.P.R. n. 380/2001 s.m.i.

Nella fattispecie, infatti, trattasi della realizzazione, nell'ambito dell'intervento di ampliamento del comparto produttivo cd. "C.P.C." ubicato nel territorio del Comune di Modena, ai sensi dell'art. 53 della legge regionale n. 24/2017 s.m.i., di un parcheggio multipiano il cui piano terra dovrà essere per l'appunto realizzato dal soggetto attuatore quale opera di urbanizzazione primaria, da cedersi successivamente al Comune stesso, imputando a tal fine sia gli oneri dovuti a titolo di urbanizzazione primaria sia, in misura comunque inferiore, anche una quota dovuta a titolo di oneri di urbanizzazione secondaria.

I piani superiori del medesimo parcheggio multipiano, invece, non integrano i predetti contorni, in quanto rimarranno di proprietà del soggetto attuatore, a valere quali parcheggi privati di natura pertinenziale in relazione al predetto comparto produttivo.

* * *

STUDIO LEGALE BONETTI

AVV. PAOLO BONETTI
paolo.bonetti@bonettilaw.it

AVV. PATRIZIA COCCONCELLI
patrizia.cocconcelli@bonettilaw.it

AVV. ELENA BONETTI
elena.bonetti@bonettilaw.it

AVV. GIOVANNI MULAZZANI
giovanni.mulazzani@bonettilaw.it

AVV. KLAUDIA KURCANI
klaudia.kurcani@bonettilaw.it

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI
Università di Bologna
tommaso.bonetti@bonettilaw.it

II. Per rispondere al quesito posto, ad ogni modo, il punto di partenza è evidentemente costituito dall'art. 16, comma 2-bis, del d.P.R. n. 380/2001 in forza del quale *“Nell’ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, l’esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria di cui al comma 7, di importo inferiore alla soglia di cui”* (a tutt’oggi, n.d.r.) all’art. 14, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 36/2023, *“funzionali all’intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire e non trova applicazione il ...”* predetto d. lgs. n. 36/2023.

A sua volta, del resto, l’art. 5, comma 1, dell’allegato I.12 del d. lgs. n. 36/2023 prevede espressamente che *“Nel caso di opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia di cui all’art. 14, comma 1, lettera a), del codice, calcolato secondo le disposizioni di cui all’art. 14, comma 9, del codice, funzionali all’intervento di trasformazione urbanistica del territorio, si applica l’art. 16, comma 2-bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*.

Se, dunque, si tratta della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia europea e funzionali all’intervento di trasformazione, l’ordinamento esclude l’applicazione delle regole codicistiche di cui al d. lgs. n. 36/2023 e, per ciò solo, tali opere possono essere realizzate direttamente dal soggetto attuatore.

Così facendo, quindi, il legislatore nazionale ha individuato un punto di equilibrio tra l’assetto concorrenziale del mercato e le ragioni del governo del territorio, ove confluiscono sia le esigenze pubblicistiche connesse all’ordinato e razionale sviluppo del tessuto urbanistico sia gli interessi privatistici legati allo *ius edificandi* e ai diritti dominicali; anche in un’ottica di semplificazione dei percorsi amministrativi, il legislatore ha

STUDIO LEGALE BONETTI

AVV. PAOLO BONETTI
paolo.bonetti@bonettilaw.it

AVV. PATRIZIA COCCONCELLI
patrizia.cocconcelli@bonettilaw.it

AVV. ELENA BONETTI
elena.bonetti@bonettilaw.it

AVV. GIOVANNI MULAZZANI
giovanni.mulazzani@bonettilaw.it

AVV. KLAUDIA KURCANI
klaudia.kurcani@bonettilaw.it

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI
Università di Bologna
tommaso.bonetti@bonettilaw.it

conseguentemente preso atto della diversa funzione svolta dalle opere di urbanizzazione primaria “funzionali” rispetto a quelle di urbanizzazione secondaria.

* * *

III. Tanto premesso, è solare che l’opera da realizzare nel caso di specie, ovvero il piano terra del parcheggio multipiano, integri pienamente i contorni di una opera di urbanizzazione primaria.

Pur se la distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria si caratterizza fisiologicamente per una certa elasticità, infatti, non vi è dubbio che il piano terra del parcheggio multipiano costituisce certamente una opera di urbanizzazione primaria.

Anche lo stesso art. 16, commi 7, del d.P.R. n. 380/2001, del resto, riconduce testualmente “*gli spazi di sosta o di parcheggio*” nell’alveo delle opere di urbanizzazione primaria (o tecnologica), da intendere come quelle opere che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, “*comprendono tutte le attrezzature a rete, o infrastrutture, necessarie per assicurare ad un’area edificabile l’idoneità insediativa in senso tecnico, cioè tutte quelle attrezzature che rendono possibile l’uso degli edifici*” (Cons. St., sez. V, 26.04.2018, n. 5372).

L’opera da realizzare è, dunque, certamente una opera di urbanizzazione primaria.

Secondo quanto è stato riferito, inoltre, il piano terra del parcheggio multipiano è una opera di urbanizzazione primaria il cui valore corrisponde a un importo ampiamente inferiore alla soglia di euro 5.538.000 così come fissata dall’art. 14, comma 1, lettera a), del d. lgs. n. 36/2023.

E’, inoltre, una opera di urbanizzazione primaria evidentemente funzionale all’intervento relativo all’ampliamento del comparto produttivo “C.P.C.”, essendo a diretto servizio dell’insediamento stesso, come attestano d’altronde non solo la relativa ubicazione nell’ambito del comparto oggetto di intervento, ma anche la stessa circostanza per cui

STUDIO LEGALE BONETTI

AVV. PAOLO BONETTI
paolo.bonetti@bonettilaw.it

AVV. PATRIZIA COCCONCELLI
patrizia.cocconcelli@bonettilaw.it

AVV. ELENA BONETTI
elena.bonetti@bonettilaw.it

AVV. GIOVANNI MULAZZANI
giovanni.mulazzani@bonettilaw.it

AVV. KLAUDIA KURCANI
klaudia.kurcani@bonettilaw.it

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI
Università di Bologna
tommaso.bonetti@bonettilaw.it

trattasi della realizzazione del piano terra di un parcheggio multipiano i cui piani superiori costituiranno i parcheggi pertinenziali del medesimo insediamento produttivo.

L'opera da realizzare, pertanto, integra pienamente tutti i presupposti, condizioni e caratteri previsti dall'art. 16, comma 2-*bis*, del d.P.R. n. 380/2001 ai fini della relativa applicazione.

* * *

IV. Se, dunque, l'opera da realizzare, ovvero il piano terra del parcheggio multipiano, rientra pienamente nell'ambito di operatività del disposto di cui all'art. 16, comma 2-*bis*, del d.P.R. n. 380/2001, la circostanza per cui, ai fini della relativa realizzazione da parte del soggetto attuatore, venga imputata anche una quota degli oneri di urbanizzazione secondaria non pare ostare all'applicazione del medesimo dettato normativo nel caso di specie.

Ciò che a tal fine rileva, del resto, deve essere innanzitutto, non può che essere, la natura dell'opera da realizzare: sia l'art. 16, comma 2-*bis*, del d.P.R. n. 380/2001 sia l'art. 5, comma 1, dell'allegato I.12 del d. lgs. n. 36/2023 si riferiscono testualmente all'opera da realizzare, assumendola per l'effetto come parametro di riferimento per l'applicazione della disposizione normativa *de qua*, e non ad altri elementi e/o circostanze.

Accanto all'insuperabile dato positivo testé richiamato, poi, deve richiamarsi anche il consolidato orientamento del giudice amministrativo che ammette la possibilità di procedere al cd. cumulo “*globale ed indifferenziato*” o “*indistinto*” degli oneri di urbanizzazione.

Per il giudice amministrativo, in particolare, tale opzione trae fondamento:

- nelle previsioni normative, a partire dall'art. 16 del d.P.R. n. 380/2011 che, ai fini della relativa applicazione, “*non opera alcuna distinzione tra opere di urbanizzazione primaria e opere di urbanizzazione secondaria, ragion per cui è fatto divieto all'interprete – in mancanza di un apposito distinguo nella sede legislativa specifica di introdurre una tale distinzione*” (in tal senso, si cfr. TAR Campania – Salerno, sez. I, 31.01.2017, n. 179; si v. già Cons. St., sez. IV, 21.12.2015, n. 5800);

STUDIO LEGALE BONETTI

AVV. PAOLO BONETTI
paolo.bonetti@bonettilaw.it

AVV. PATRIZIA COCCONCELLI
patrizia.cocconcelli@bonettilaw.it

AVV. ELENA BONETTI
elena.bonetti@bonettilaw.it

AVV. GIOVANNI MULAZZANI
giovanni.mulazzani@bonettilaw.it

AVV. KLAUDIA KURCANI
klaudia.kurcani@bonettilaw.it

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI
Università di Bologna
tommaso.bonetti@bonettilaw.it

- nella comune natura giuridica degli oneri di cui trattasi (si cfr. TAR Toscana, sez. III, 26.07.2018, n. 1098);
- nell'indivisibilità dell'obbligazione di pagamento gravante sul medesimo soggetto e nascente dal medesimo rapporto convenzionale (così già TAR Emilia Romagna – Parma, sez. I, 23.04.2002, n. 219).

Anche il giudice contabile, d'altra parte, ha ormai riconosciuto la possibilità di accedere al cumulo indifferenziato degli oneri di urbanizzazione (Corte Conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, delibera n. 154 del 14.05.2018).

Con specifico riguardo all'ordinamento emiliano-romagnolo, del resto, anche il Consiglio di Stato ha recentemente e precisamente affermato che la *“delibera della assemblea legislativa n. 186 del 2018 al punto 6.1.3 disciplina lo scomputo c.d. indistinto”*, prevedendo che *“Qualora l'importo delle opere realizzate dal soggetto attuatore superi l'onere dovuto per quella tipologia di opere, il Comune applica uno scomputo fino alla concorrenza dell'intero contributo relativo alle voci U1, U2, D ed S”*, riconoscendo così *“una siffatta pretesa in via diretta ed incondizionata e non mediata”* (così Cons. St., sez. IV, 29.23.2023, n. 11319).

* * *

V. In definitiva, alla luce di tutto quanto evidenziato, per lo scrivente la circostanza per cui ai fini della realizzazione diretta da parte del soggetto attuatore del piano terra del parcheggio multipiano, quale opera di urbanizzazione primaria sottosoglia e funzionale all'intervento, venga imputata anche quota degli oneri dovuti a titolo di urbanizzazione secondaria non si ritiene osti all'applicazione del disposto di cui all'art. 16, comma 2-bis, del d.P.R. n. 380/2001 nel caso di specie.

Tanto si doveva e, con l'occasione, si porgono

Distinti saluti,

Prof. Avv. Tommaso Bonetti