

Calcolo degli standard urbanistici: oneri di urbanizzazione e sedi viarie

di Federico Della Gatta

Data di pubblicazione: 25-3-2026

Ai fini del calcolo degli *standard* urbanistici ex art. 5, comma 1, n. 1, decreto del Ministro dei lavori pubblici, 2 aprile 1968, n. 1444, le sedi viarie sono escluse dagli *standard* da cedere, in quanto rientranti nelle opere di urbanizzazione, ma non devono essere sottratte dalla superficie complessiva dell'insediamento su cui calcolare la percentuale minima (10%) di aree da destinare a *standard*.

La viabilità privata interna al lotto, non destinata alla circolazione pubblica, non può essere considerata spazio pubblico *ex lege* e non giustifica la riduzione della superficie complessiva dell'insediamento ai fini del calcolo degli *standard* urbanistici da monetizzare.

Calcolo degli *standard* urbanistici: oneri di urbanizzazione e sedi viarie

Cons. Stato, Sez. IV, 5 febbraio 2026, n. 956

di Federico Della Gatta

Ai fini del calcolo degli *standard* urbanistici ex art. 5, comma 1, n. 1, decreto del Ministro dei lavori pubblici, 2 aprile 1968, n. 1444, le sedi viarie sono escluse dagli *standard* da cedere, in quanto rientranti nelle opere di urbanizzazione, ma non devono essere sottratte dalla superficie complessiva dell'insediamento su cui calcolare la percentuale minima (10%) di aree da destinare a *standard*.

La viabilità privata interna al lotto, non destinata alla circolazione pubblica, non può essere considerata spazio pubblico *ex lege* e non giustifica la riduzione della superficie complessiva dell'insediamento ai fini del calcolo degli *standard* urbanistici da monetizzare.

Guida alla lettura

In materia di edilizia e urbanistica, il Consiglio di Stato, IV Sezione, è di recente tornato ad approfondire il tema del **calcolo** degli ***standard* urbanistici** da monetizzare. Ciò, con riguardo alla **superficie** complessiva dell'**insediamento**, ovvero alle **sedi viarie**.

La vicenda controversa prende le mosse da un progetto per la realizzazione di una struttura turistico-ricettiva, in variante al Piano Regolatore Generale del Comune, avente ad oggetto un villaggio vacanze.

Il Comune, a seguito di convocazione di conferenza di servizi, procedeva alla quantificazione degli importi dovuti dalla società proponente a titolo di contributo di costruzione per la realizzazione del predetto progetto.

In sintesi, in contestazione era la **quantificazione** degli **oneri di urbanizzazione** e degli **standard da versare** operata dal Comune, ritenendo la società di dover corrispondere una somma inferiore.

Dunque, tra i diversi spunti forniti dalla sentenza **n. 956**, sono venute in rilievo le seguenti **due questioni**, meritevoli di particolare attenzione:

1. se il Comune possa **subordinare** (o meno) il rilascio del **permesso di costruire** al pagamento da parte del richiedente degli **oneri di urbanizzazione** (**punto 11** in sentenza);
2. se il Comune possa **includere** (o meno) le **sedi viarie** nel **calcolo** degli **standards** da monetizzare (**punto 12**).

Quanto alla **prima** questione, il Collegio ha ritenuto che il **permesso di costruire** ben può essere **subordinato** al pagamento degli **oneri di urbanizzazione** da parte del beneficiario del titolo edilizio.

Ciò, *in primis*, facendo leva sulla nitida **interpretazione letterale** dell'**art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. edilizia)** che prevede, al **comma 2**, "**La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione va corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire**", mentre, ai sensi del **comma 3**, va corrisposta **in corso d'opera la sola - e diversa - quota** relativa al **costo di costruzione**, ma comunque "*con le modalità e le garanzie stabilite dal comune*" e non ad arbitrio del privato.

Alle medesime conclusioni si giunge anche alla luce dei **principi di buona fede e leale collaborazione** (**art. 1, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990**).

Invero, secondo la pronuncia *de qua*, "**gli oneri di urbanizzazione sono contributi economici che i privati devono versare ai Comuni per determinati interventi edilizi che aumentano il carico urbanistico**, coprendo i costi di strade, parcheggi e altri servizi pubblici.

Ne consegue, dunque, che non è irragionevole pretendere il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel momento in cui si realizza il presupposto del loro pagamento, rappresentato dal rilascio del permesso di costruire.

Del resto, una diversa conclusione, oltre a non trovare fondamento nella legge, esporrebbe l'ente comunale alla difficoltà di recupero degli oneri di urbanizzazione che, invece, possono essere riscossi con maggiore speditezza nel caso in cui questi vengano subordinati al rilascio del permesso di costruire".

Pertanto, per quanto qui rileva, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, n. 12 del 30 agosto 2018, ha evidenziato che: "*Il privato che intende ottenere il permesso di costruire ha avanti a*

sé la scelta di corrispondere il contributo di costruzione o di rinunciare al rilascio del titolo”.

Tali affermazioni sono state pure confermate dalla successiva giurisprudenza della stessa IV Sezione, richiamata nella decisione in commento.

In termini del tutto analoghi, infatti, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2020, n. 3630, punto 13, che ha anche puntualizzato: “[...] **il rilascio del permesso** è espressamente condizionato alla stipula della convenzione stessa, e **l'intero importo degli oneri** è indicato a sua volta come **da corrispondere prima** della stipula. Un atto così concepito ha sicuramente la natura di una proposta vincolante, ai sensi prima di tutto dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990 n.241, ed è quindi certo che **i privati non avrebbero potuto pretendere il rilascio del permesso** da esso previsto **senza conformarsi alle condizioni cui esso era subordinato**”.

Invece, passando al **secondo** profilo di peculiare interesse – *rectius*, eventuale **inclusione** delle **sedi viarie** negli **standards** -, la questione giuridica attiene all'**interpretazione dell'art. 5, comma 1, n. 1 del d.m. n. 1444 del 1968** (“*Limiti e rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici*”).

Tale previsione recita: “nei **nuovi insediamenti** di carattere **industriale** o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la **superficie** da destinare a **spazi pubblici** o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (**escluse le sedi viarie**) **non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie** destinata a tali insediamenti”.

Ebbene, secondo il Collegio, le **sedi viarie non rientrano** tra gli **standard** che il soggetto attuatore deve cedere al Comune perché, ai sensi del citato **art. 16, comma 7, del d.P.R. n. 380 del 2001**, rientrano **nelle opere di urbanizzazione** (“*strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato*”).

È stata proprio la IV Sezione del Consiglio di Stato, nel recente passato, a sottolineare che la **monetizzazione sostitutiva** della cessione degli **standard** è un **elemento essenziale** del **perfezionamento** e dunque della **validità del titolo edilizio** e afferisce al **reperimento delle aree necessarie** alla realizzazione delle **opere di urbanizzazione** secondaria all'interno della specifica zona di intervento (cfr., Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2024, n. 4456).

Come chiarito dalla pronuncia in esame: “Alla luce di tali coordinate ermeneutiche le **sedi viarie** sono **escluse dagli standard urbanistici**, perché fanno **parte degli oneri di urbanizzazione** e perché si considerano **già beni pubblici** che, quindi, **non possono essere ceduti al Comune**.”

Ne consegue, quindi, che **nel calcolo del 10 %** della superficie da cedere quale **standard**, le **sedi viarie non sono da computare** nella determinazione di tale superficie, come evidenziato dal Comune nella nota del 22 gennaio 2024: ne consegue che **le sedi viarie non vanno previamente sottratte dalla superficie totale** per individuare la superficie da destinare a **standard**”.

In conclusione, a corollario dell'*iter* logico-motivazionale, viene allora chiarito che le strade inserite nel progetto sono **private e interne al lotto, non** essendo quindi **destinate** a soddisfare le **esigenze collettive della circolazione stradale**. Come tali, il Comune **non** potrebbe **sopportarne** i relativi **oneri**.

Del resto, il calcolo del 10% va effettuato su tutta la superficie, **senza** che ci sia la specificazione dell'**esclusione** delle **sedi viarie** proprio perché queste ultime, nella odierna fattispecie, **non** hanno **carattere pubblico ma privato**.

Pubblicato il 05/02/2026

N. 00956/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04974/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4974 del 2025, proposto da

Comune di Ospedaletti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Glauco Stagnaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

Fubar S.r.l.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Fonderico, Andrea Fari', con domicilio eletto presso lo studio Omar Hagi Kassim in Roma, via di San Sebastianello, n. 9.

nei confronti

Regione Liguria, non costituita in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 346 del 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fubar S.r.l.S. ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Fubar S.r.l.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. La società FUBAR s.r.l.s. presentava al Comune di Ospedaletti, in data 24 giugno 2021, un'istanza per la realizzazione di una struttura turistico-ricettiva, denominata "Ospedaletti Village", in variante al Piano Regolatore Generale del medesimo Comune, avente ad oggetto un villaggio vacanze costituito da sei piazzole, destinate a ospitare altrettante strutture mobili (*bungalows*). Il Consiglio Comunale, con delibera n. 34 del 24 ottobre 2022, esprimeva l'assenso alle modifiche al PRG, costituite in particolare dal cambio di destinazione d'uso per l'area interessata dal progetto, da agricola a turistico-ricettiva.

2. Con successiva nota del 16 gennaio 2023, l'ente comunale richiedeva alla Regione Liguria l'acquisizione di un parere dell'Ufficio Settore difesa del suolo, unitamente a un preventivo parere relativo all'assoggettabilità a VAS della variante al PRG proposta dalla ricorrente in primo grado.

3. La Giunta Regionale, con deliberazione n. 1123 del 17 novembre 2023, approvava la variante al PRG, ritenendo di escluderla dall'assoggettamento a VAS e subordinandone l'efficacia alla positiva conclusione della conferenza di servizi da parte del SUAP.

4. Il Comune, a seguito di convocazione della conferenza di servizi in data 5 dicembre 2023, con nota prot. 37 del 2 gennaio 2024, procedeva alla quantificazione degli importi dovuti dalla società a titolo di contributo di costruzione per la realizzazione del predetto progetto. Con successive note interlocutorie, la società ricorrente in prime cure contestava la quantificazione degli oneri di urbanizzazione e degli standard da monetizzare operata dal Comune, ritenendo

di dover corrispondere una somma inferiore.

5. In ragione delle contestazioni mosse da FUBAR e del mancato versamento delle somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione e per la monetizzazione della dotazione di standard, il Comune di Ospedaletti disponeva l'archiviazione del procedimento tramite note prot. 5195 del 28 maggio 2024 e prot. 6457 del 28 giugno 2024, emesse dal Responsabile del competente Ufficio Tecnico. Nelle predette note si precisava l'impossibilità di concludere l'iter in assenza del versamento delle predette somme e in conseguenza dell'impossibilità di conciliare le posizioni delle parti riguardo ai criteri da applicare per il calcolo del dovuto.

6. La FUBAR s.r.l.s. ha, quindi, impugnato i predetti provvedimenti di archiviazione innanzi al T.a.r. per la Liguria, richiedendone l'annullamento e chiedendo la condanna del Comune al risarcimento dei danni derivanti sia dall'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa, sia da mero ritardo.

7. Il T.a.r., con sentenza n. 346 del 31 marzo 2025, ha accolto il ricorso, annullando, per l'effetto, le note comunali e ritenendo infondata la domanda risarcitoria per danno da ritardo procedimentale; inoltre, con la medesima sentenza, il T.a.r. ha accolto l'ulteriore domanda di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo, liquidato a titolo di lucro cessante in una somma giornaliera di € 138,77, con decorrenza dal 28 maggio 2024 fino alla data di pubblicazione della sentenza di primo grado.

8. Con l'odierno atto di appello, il Comune di Ospedaletti ha impugnato la sentenza del giudice di primo grado, deducendo i seguenti motivi di appello:

a) Con riferimento all'azione di annullamento dei provvedimenti impugnati da controparte in primo grado:

1. Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine al primo motivo di ricorso Violazione e/o falsa applicazione artt. 12, 16, 42, d.P.R. n. 380/2001; artt. 5 1183 e 1460, cod. civ.; art. 38, legge Regione Liguria n. 16/2008; art. 95, regolamento edilizio del Comune di Ospedaletti.

La sentenza di primo grado viene contestata nella parte in cui, in accoglimento del primo motivo di ricorso, ha annullato gli atti di archiviazione per aver subordinato l'accoglimento dell'istanza di rilascio del titolo edilizio al versamento delle somme dovute. L'appellante sostiene che la decisione del T.a.r. sia contraria al dato testuale della normativa vigente. Si evidenzia che l'art. 16, comma 2, d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che la quota relativa agli oneri di urbanizzazione va corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire. Analogamente, l'art. 38, comma 5, L.R. Liguria n. 16/2008 e l'art. 95 del regolamento edilizio comunale prevedono il pagamento (o la prestazione di garanzie in caso di rateizzazione) come adempimento che deve precedere il rilascio. Pertanto, l'utilizzo del verbo "corrispondere" implica in modo inequivocabile l'obbligo di versamento concreto "all'atto del rilascio". Il titolo edilizio non può essere assentito a fronte della dichiarata indisponibilità del privato all'integrale pagamento.

Si contesta, inoltre, la sentenza nella parte in cui ha affermato che l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 non contempli il preventivo pagamento degli oneri concessori quale presupposto per la definizione del procedimento di rilascio del permesso di costruire.

II. In subordine rispetto al I motivo: questione di legittimità costituzionale.

Il Comune solleva, in via subordinata, la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 16, 20 e 42 del d.P.R. n. 380/2001, qualora fossero interpretati nel senso di ammettere il rilascio del permesso di costruire anche a fronte del mancato pagamento, totale o parziale, del contributo di costruzione. Tali disposizioni violerebbero: gli articoli 9, 117 e 97 Cost. per il rischio di realizzare nuovi insediamenti privi delle necessarie opere di urbanizzazione; l'articolo 41, comma 2 Cost. poiché verrebbe meno il contemperamento tra le esigenze imprenditoriali e quelle inerenti all'utilità sociale e alla tutela ambientale; gli articoli 81, 97 e 53 Cost. per lesione dell'equilibrio del bilancio pubblico, costringendo il Comune a realizzare le urbanizzazioni a proprio carico. Infine si deduce la violazione dell'art. 3, comma 1 Cost. per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina generale del codice civile (artt. 1183 e 1460 c.c.), ponendo la P.A. in una posizione deteriore rispetto ai creditori privati.

III. Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine al secondo motivo di ricorso Violazione e/o falsa applicazione art. 5 del d.m. n. 1444/1968.

Il T.a.r. avrebbe erroneamente ritenuto errata l'inclusione delle sedi viarie operata dal Comune nel calcolo dello standard da monetizzare, affermando inoltre che tale inclusione violerebbe l'art. 5, primo comma, n. 1) del d.m. 2 aprile 1968 (il quale prevede l'espressa esclusione dal computo delle sedi viarie).

L'appellante ripropone l'eccezione di inammissibilità del secondo motivo di ricorso proposto in primo grado, poiché FUBAR s.r.l.s. ha impugnato le sole note di archiviazione (28/5/2024 e 28/6/2024) e non le precedenti note dell'U.T.C. (2/1/2024, 8/1/2024, 22/1/2024) che avevano determinato e quantificato gli importi di cui si contesta il criterio di calcolo. Nel merito, il Comune deduce l'erronea interpretazione dell'art. 5, comma 1, n. 1 del d.m. n. 1444/1968. La locuzione "escluse le sedi viarie" va intesa nel senso che le sedi viarie non sono computate tra le aree a standard da cedere al Comune, bensì rientrano nelle opere di urbanizzazione. Ne consegue che le sedi viarie devono essere computate a pieno titolo nell'estensione complessiva del lotto (mq. 1315), in relazione alla quale viene stabilita la superficie (10%) da adibire a standards (mq. 131,5). Il T.a.r. avrebbe errato sottraendo le sedi viarie (mq. 745) dalla superficie totale del lotto prima di calcolare la percentuale, riducendo illegittimamente l'area a standards a 57 mq. Inoltre, le sedi viarie in questione sono da considerarsi viabilità privata interna al lotto, e non "spazi pubblici ex lege". La Deliberazione Regionale n. 1123/2023 si sarebbe limitata a chiarire che, non essendoci viabilità pubblica da detrarre, la superficie per gli standards andava calcolata nella misura minima del 10% dell'intero lotto.

IV. Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine al terzo motivo di ricorso Violazione e/o falsa applicazione art. 11, legge n. 122/1989; artt. 3 e 17, d.P.R. n. 380/2001; art. 19, legge Regione Liguria n. 16/2008.

Il T.a.r. sarebbe incorso in errore nell'accogliere il terzo motivo di ricorso proposto in prime cure, ritenendo il parcheggio interrato a servizio della struttura ricettiva esente dal pagamento degli oneri di urbanizzazione. Si evidenzia che l'art. 19, commi 1-2, L.R. n. 16/2008, prevede l'esonero esclusivamente per i parcheggi privati negli "edifici di nuova realizzazione" a destinazione residenziale o assimilabile, previa formalizzazione del vincolo di pertinenzialità. Poiché la società ha previsto la realizzazione di piazzole per strutture mobili, le quali non rientrano nel novero dei "fabbricati" o "edifici", non sussiste il presupposto normativo per l'esonero, a prescindere dalla natura pertinenziale dei parcheggi rispetto alle piazzole.

b) *Con riferimento all'azione risarcitoria formulata da controparte in primo grado.*

V. Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine all'eccezione di inammissibilità per difetto di specifica procura 21 Violazione e/o falsa applicazione artt. 24 e 40, c.p.a.

La sentenza del T.a.r. sarebbe, inoltre, errata laddove ha respinto l'eccezione (sollevata dal Comune nella memoria conclusionale del giudizio di primo grado) di inammissibilità della domanda risarcitoria per difetto di una specifica procura affermando che l'art. 40 c.p.a. non prescrive la necessità di rilasciare autonoma procura al difensore per la presentazione di istanza risarcitoria. Secondo l'appellante il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere ammissibile la domanda risarcitoria, non considerando che la procura conferita da Fubar era testualmente limitata alla sola azione di annullamento dei provvedimenti comunali, così da escludere la facoltà di proporre un'autonoma azione risarcitoria, che amplia il petitum e richiede un mandato specifico. Sarebbero quindi inconferenti le affermazioni di principio richiamate dal primo giudice, poiché avulse dal concreto contenuto della procura, la quale non può essere integrata da clausole di stile, come confermato anche dalla giurisprudenza che nega l'ammissibilità di domande risarcitorie proposte da difensori muniti di procura riferita al solo giudizio di annullamento.

VI. Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda risarcitoria Violazione e/o falsa applicazione artt. 30 e 34, c.p.a.; art. 2043, cod. civ.

Il Comune deduce che, stante la legittimità degli atti di archiviazione (come sostenuto nei motivi I, III e IV), sarebbe carente il presupposto fondamentale per la fondatezza e il conseguente accoglimento della domanda risarcitoria. Si contesta inoltre l'affermazione del T.a.r. circa l'assenza di elementi che consentano di configurare la sussistenza di un eventuale errore scusabile. L'appellante sostiene che la questione principale (determinazione degli importi) verteva su una fattispecie assai peculiare e non espressamente disciplinata dall'art. 5 del d.m. n. 1444/1968, con connesse incertezze interpretative e carenza di pregressa casistica. Tali circostanze avrebbero dovuto far escludere la configurabilità di una condotta colposa in capo all'Ente.

VII. Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine all'importo risarcitorio Violazione e/o falsa applicazione artt. 30 e 34, c.p.a.; artt. 1127, 2043 e 25 2056, cod. civ.; art. 10-septies, d.l. n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022.

Viene, infine, contestata la quantificazione del danno per lucro cessante operata dal T.a.r., in quanto errata per eccesso. Si censura anzitutto l'incongruenza del lasso temporale (dal 28 maggio 2024 alla pubblicazione della sentenza) in quanto è illogico ipotizzare la sussistenza di un profitto a partire dal giorno stesso dell'archiviazione, dovendo invece essere detratto un congruo periodo (non meno di dieci mesi) per la realizzazione ex novo della struttura ricettiva. Si deduce inoltre che il T.a.r. non abbia adeguatamente valutato i comportamenti della ricorrente in primo grado, i quali assumerebbero rilievo in termini di concorso di colpa del danneggiato (art. 1227 e 2056 c.c.), avendo FUBAR depositato tardivamente il ricorso (quasi tre mesi dopo la notifica) e rinunciato alla domanda cautelare. Infine, l'appellante afferma che la stima del lucro cessante proposta da FUBAR non sia attendibile, e, contrariamente a quanto affermato dal Collegio, sia stata già oggetto di contestazione in prime cure.

9. Fubar s.r.l.s. si è costituita regolarmente in giudizio e ha presentato appello incidentale, in data 15 settembre 2025, deducendo il seguente motivo di appello:

I – ERROR IN IUDICANDO IN RELAZIONE ALLA DOMANDA RISARCITORIA DA RITARDO PROVVEDIMENTALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 30, COMMI 2 E 5, E 34 C.P.A.

La società appellata contesta l'esclusione del risarcimento del danno da ritardo (art. 30, comma 3, c.p.a.), erroneamente motivata dal T.a.r. con il mancato esperimento del rito del silenzio. FUBAR eccepisce che, sebbene il procedimento abbia avuto una durata abnorme, l'Amministrazione non è rimasta totalmente inerte, avendo sempre mantenuto un'attività, seppur discontinua, tale da escludere la configurazione di un vero e proprio silenzio. La condotta di FUBAR si è conformata al dovere di diligenza, in quanto la società ha ripetutamente sollecitato e diffidato il Comune, anche con l'assistenza legale, al fine di stimolare una risposta e ridurre i tempi dell'azione amministrativa. La società appellante ha chiesto, pertanto, la condanna del Comune al risarcimento del danno da ritardo. Il lucro cessante va quantificato tenendo conto delle tre annualità di guadagno perso (2022, 2023 e 2024) decorrenti dalla data di ragionevole conclusione del procedimento (24 giugno 2021) e non dalla sola data del provvedimento illegittimo. L'importo richiesto ammonta a € 151.951,26.

9.1. La Fubar ha poi riproposto ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. le domande assorbite o non esaminate in primo grado.

In particolare, parte appellata ha riproposto la censura relativa all'omesso invio del preavviso di rigetto in relazione ai provvedimenti di archiviazione del Comune che sarebbero qualificabili come dinieghi.

Parte appellata ha poi riproposto le censure relative all'illegittima inclusione del parcheggio interrato nel calcolo degli oneri di urbanizzazione: la normativa regionale (art. 19 L.R. n. 16/2008) prevede l'obbligo di reperire parcheggi al servizio delle strutture ricettive e le unità abitative mobili possono essere dotate di pertinenze. La Regione Liguria stessa, con D.G.R. n. 1123/2023, ha approvato la nuova destinazione d'uso includendo la dicitura "parcheggi pertinenziali". L'Amministrazione ha travisato il dato normativo richiedendo l'atto di asservimento in via preventiva, in quanto l'art. 19 della L.R. n. 16/2008 consente che l'atto di

asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità possa essere formalizzato entro la data di ultimazione dei lavori. Inoltre, l'art. 133 del Regolamento edilizio del Comune di Ospedaletti esclude dalla superficie utile per la determinazione degli oneri di urbanizzazione «i parcheggi privati, anche non pertinenziali, e le relative rampe solo se interrati o siti al piano terreno». Pertanto, il parcheggio interrato è escluso dal calcolo a prescindere dalla sua natura pertinenziale.

9.2. Parte appellata ha riproposto, altresì, in via subordinata la domanda risarcitoria per il danno da mero ritardo. Il ritardo nell'emanazione del provvedimento (oltre 1.050 giorni dal 24 giugno 2021 al 28 maggio 2024) costituisce un comportamento scorretto che ha leso l'incolpevole affidamento di FUBAR. La Società, sulla base di tale affidamento, ha compiuto scelte negoziali (investimenti per la realizzazione del progetto) da cui sono derivate perdite patrimoniali.

10. Alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Tanto premesso in punto di fatto, l'appello proposto dal Comune è fondato nei limiti di seguito specificati. L'appello incidentale proposto da Fubar s.r.l.s. è, invece, infondato.

La questione giuridica sottesa al primo motivo dell'appello principale è valutare se il Comune può subordinare il rilascio del permesso di costruire al pagamento da parte del richiedente degli oneri di urbanizzazione.

Il T.a.r., nell'accogliere il ricorso di primo grado proposto dalla società Fubar s.r.l.s., ha ritenuto che il permesso di costruire non può essere subordinato al pagamento degli oneri di urbanizzazione da parte del beneficiario del titolo edilizio.

Ritiene il Collegio di non condividere questa conclusione in linea con la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr., Cons. Stato n. 3630 del 2020, punto 13).

L'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede che *“La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione va corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire”*, mentre, ai sensi del comma 3, va corrisposta in corso d'opera la sola quota relativa al costo di costruzione, ma comunque *“con le modalità e le garanzie stabilite dal comune”* e non ad arbitrio del privato.

Dall'interpretazione letterale della norma emerge nitidamente che il pagamento degli oneri di urbanizzazione deve essere corrisposto al momento del rilascio del permesso di costruire, potendo, comunque, il Comune, in relazione al costo di costruzione, individuare le concrete modalità di corresponsione che non sono mai rimesse all'arbitrio del privato.

Ne consegue, dunque, che il primo motivo dell'appello principale è fondato, in quanto il Comune correttamente ha archiviato l'istanza di parte appellata che si è rifiutata di corrispondere gli oneri di urbanizzazione al fine di ottenere il rilascio del permesso di costruire.

11.1. Alle medesime conclusioni si giunge anche alla luce dei principi di buona fede e leale

collaborazione (art. 1, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990) che affasciano e pervadono il rapporto amministrativo: gli oneri di urbanizzazione sono contributi economici che i privati devono versare ai Comuni per determinati interventi edilizi che aumentano il carico urbanistico, coprendo i costi di strade, parcheggi e altri servizi pubblici.

Ne consegue, dunque, che non è irragionevole pretendere il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel momento in cui si realizza il presupposto del loro pagamento, rappresentato dal rilascio del permesso di costruire.

Del resto, una diversa conclusione, oltre a non trovare fondamento nella legge, esporrebbe l'ente comunale alla difficoltà di recupero degli oneri di urbanizzazione che, invece, possono essere riscossi con maggiore speditezza nel caso in cui questi vengano subordinati al rilascio del permesso di costruire.

11.2. Né rileva, ai fini di una diversa ricostruzione, la circostanza che il legislatore prevede meccanismi sanzionatori e di riscossione coattiva, ai sensi dell'art. 42 del d.P.R. n. 380 del 2001, per il caso di ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione, in quanto, nel caso di specie si tratta di oneri di urbanizzazione e, in ogni caso, meccanismi sanzionatori e di riscossione coattiva rappresentano rimedi da attivare qualora il Comune rilasci il permesso di costruire senza pretendere contestualmente il pagamento degli oneri di urbanizzazione. La previsione di tali strumenti sanzionatori e di tutela non smentisce, però, il dato letterale dell'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 che lega la corresponsione degli oneri di urbanizzazione al rilascio del permesso di costruire, ma rafforza la tutela del Comune tesa, comunque, a recuperare gli oneri di urbanizzazione.

11.3. Peraltro, anche l'Adunanza plenaria, con sentenza n. 12 del 2018, ha evidenziato che *"il privato che intende ottenere il permesso di costruire ha avanti a sé la scelta di corrispondere il contributo di costruzione o di rinunciare al rilascio del titolo"*, così confermando la ricostruzione accolta.

11.4. Né può dirsi fondato il secondo motivo dell'appello incidentale con cui la società appellata ripropone la censura secondo cui i provvedimenti di "archiviazione" sono qualificabili come dinieghi e, quindi, il Comune avrebbe dovuto inviare la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10 bis l. n. 241 del 1990, in quanto i provvedimenti impugnati in primo grado non hanno respinto l'istanza della società interessata, ma solo subordinato l'accoglimento della stessa al pagamento degli oneri di urbanizzazione, dopo, peraltro, una lunga interlocuzione con la società appellata. In tal senso, del resto, si pone la nota del 22 gennaio 2024, prot. n. 634, inviata alla società appellata, con cui il Comune ha evidenziato che trascorsi 60 giorni dal ricevimento della presente nota in relazione alla corresponsione degli oneri di urbanizzazione l'istanza sarà archiviata, fatta salva la possibilità per la società di riattivarlo, come evidenziato con nota dell'UTC del 28 maggio 2024.

Ne consegue che il primo motivo di appello è fondato con conseguente riforma della sentenza del T.a.r. e rigetto del primo motivo del ricorso di primo grado.

12. Con il terzo motivo di appello, il Comune appellante ha contestato la sentenza del T.a.r.

che ha ritenuto errata l'inclusione delle sedi viarie operata dal Comune nel calcolo degli standards da monetizzare, affermando, inoltre, che tale inclusione violerebbe l'art. 5, primo comma, n. 1) del d.m. 2 aprile 1968 (il quale prevede l'espressa esclusione dal computo delle sedi viarie).

12.1. Il Comune appellante, nell'ambito di tale motivo, ripropone l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, perché la società ricorrente in primo grado non ha impugnato tempestivamente le precedenti note dell'U.T.C. (2/1/2024, 8/1/2024, 22/1/2024) che avevano determinato e quantificato gli importi di cui si contesta il criterio di calcolo.

12.2. Ritiene il Collegio che, al di là della necessità di impugnare autonomamente e tempestivamente le citate note, il terzo motivo di appello sia fondato per le ragioni di seguito specificate.

La questione giuridica attiene all'interpretazione dell'art. 5, comma 1, n. 1 del d.m. n. 1444 del 1968, secondo cui *“nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti”*.

12.3. Secondo il T.a.r., che ha accolto la teoria della società ricorrente in primo grado, nel calcolo degli standard urbanistici devono escludersi le “sedi viarie”, con la conseguenza che sulla superficie complessiva deve essere sottratta la superficie dedicata alle sedi viarie; secondo il Comune, invece, le sedi viarie non rientrano tra gli standard che il soggetto attuatore deve cedere al Comune perché, ai sensi dell'art. 16, comma 7, del d.P.R. n. 380 del 2001, rientrano nelle opere di urbanizzazione.

12.4. Ritiene il Collegio che la ricostruzione del Comune sia da condividere.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha evidenziato che la monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard è un elemento essenziale del perfezionamento e dunque della validità del titolo edilizio e afferisce al reperimento delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria all'interno della specifica zona di intervento (cfr., Consiglio di Stato sez. IV, 20/05/2024, n. 4456).

12.5. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche le sedi viarie sono escluse dagli standard urbanistici, perché fanno parte degli oneri di urbanizzazione e perché si considerano già beni pubblici che, quindi, non possono essere ceduti al Comune.

Ne consegue, quindi, che nel calcolo del 10 % della superficie da cedere quale standard, le sedi viarie non sono da computare nella determinazione di tale superficie, come evidenziato dal Comune nella nota del 22 gennaio 2024: ne consegue che le sedi viarie non vanno previamente sottratte dalla superficie totale per individuare la superficie da destinare a standard.

12.6 Del resto, la presente fattispecie dimostra la correttezza di tale ricostruzione.

Il Comune, considerato che la superficie totale dell'immobile della società appellata è pari a 1315 mq, ha calcolato l'area a standard nella misura di 131, 5 mq pari al 10% dell'intera superficie destinata all'insediamento.

Qualora, invece, si seguisse la ricostruzione dell'appellata, avallata dal giudice di primo grado, per il calcolo del 10% si dovrebbero sottrarre le sedi viarie pari a 745 mq dalla superficie totale, con la conseguenza che il 10% andrebbe calcolato su una superficie residua di mq 570, nonostante la superficie complessiva dell'insediamento sia pari a 1315 mq.

12.7. Peraltro, le strade inserite nel progetto sono private e interne al lotto e non sono quindi destinate a soddisfare le esigenze collettive della circolazione stradale e quindi come tali il Comune non potrebbe sopportarne i relativi oneri.

12.8. Del resto, dalla delibera di Giunta Regionale n. 1123/2023 emerge che il calcolo del 10% va effettuato su tutta la superficie, senza che ci sia la specificazione dell'esclusione delle sedi viarie proprio perché queste ultime, nella odierna fattispecie, non hanno carattere pubblico ma privato.

Ne consegue che anche il terzo motivo di appello va accolto.

13. Con il quarto motivo di appello, il Comune contesta la sentenza del T.a.r. che ha accolto il terzo motivo di ricorso perché il parcheggio interrato del villaggio urbanistico non dovrebbe essere assoggettato al pagamento degli oneri urbanizzativi.

Anche tale motivo di appello è fondato.

L'art. 19, commi 1 e 2 della l.r. n. 16/2008 prevede l'esonero dal pagamento del contributo di costruzione esclusivamente per i parcheggi privati "negli edifici di nuova realizzazione aventi destinazione residenziale o ad essa assimilabile e ad uffici".

Nel caso di specie non vi è l'edificio di nuova realizzazione, perché il progetto di Fubar prevede la realizzazione di una struttura ricettiva costituita da n. 6 piazzole di sosta da ubicarsi in un'area agricola dismessa.

Le sei piazzole non possono di certo essere assimilate ad edifici di nuova realizzazione, come peraltro emerge anche dalla circostanza che la norma sopra citata richiama l'art. 41 *sexies* della l. n. 1150 del 1942, secondo cui "*nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione*". Quest'ultimo parametro utilizzato per calcolare gli spazi a parcheggio dimostra che la norma si riferisce agli "edifici", che peraltro sono soggetti al versamento degli oneri urbanizzativi, e non alle piazzole di sosta.

13.1. Né è fondato quanto evidenziato da parte appellata nelle domande riproposte, in quanto il progetto in questione non rientra nel novero delle strutture alberghiere di cui all'art. 5 l.r. n. 1 del 2024, ma nelle strutture ricettive all'area aperta di cui agli artt. 13 e 14 della l.r. n. 1 del

2024, alle quali, quindi, non si applica l'art. 19 della l.r. n. 16 del 2008.

13.2. Né rileva la circostanza che nel corso del complesso sviluppo procedimentale il Comune ha ritenuto di accedere alla ricostruzione di parte appellata, in quanto, comunque, eventuali provvedimenti adottati dall'ente che poi si rivelano illegittimi non possono influenzare la successiva decisione definitiva dell'ente, specie se questa risulta in definitiva corretta, come accaduto nel caso di specie.

14. Le citate conclusioni conducono all'accoglimento, con riferimento all'azione risarcitoria, del sesto e del settimo motivo di appello, con cui il Comune contesta, nell'an e nel quantum, la sentenza del T.a.r. che ha accolto la domanda risarcitoria da provvedimento illegittimo.

Poiché i provvedimenti di "archiviazione" dell'istanza della appellata sono legittimi, è venuto meno il presupposto dell'azione risarcitoria proposta da parte appellata in primo grado.

15. Il quinto motivo di appello, volto a riproporre l'eccezione di inammissibilità della domanda risarcitoria per difetto di procura, va, invece, assorbito, in considerazione di quanto evidenziato al punto precedente.

16. L'accoglimento dell'appello del Comune comporta anche la reiezione dell'appello incidentale. In particolare, va respinto l'appello incidentale, con cui si contesta la reiezione della domanda di risarcimento del danno da ritardo, danno che, comunque, non sussiste in considerazione dell'orientamento, condiviso da questo Collegio, che riconosce il risarcimento del danno da ritardo solo in caso di provvedimento favorevole e non nel caso di danno da mero ritardo (cfr., Cons. Stato, Ad. plen. n. 7 del 2021).

In ogni caso, parte appellata non ha fornito alcuna prova convincente della sussistenza del danno riconducibile causalmente al mero ritardo con cui l'ente comunale si è determinato.

L'appello incidentale va, quindi, respinto.

La complessità del presente giudizio, unitamente alle ragioni che hanno condotto alla presente decisione, giustifica la compensazione delle spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto dal Comune di Ospedaletti, così provvede:

- a) Accoglie l'appello proposto dal Comune di Ospedaletti e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso di primo grado;
- b) Respinge l'appello incidentale proposto da Fubar s.r.l.s.;
- c) Compensa le spese dei due gradi di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore