

# Ante '77 e cambio di destinazione d'uso: il TAR sugli oneri di urbanizzazione

*Niente oneri per il cambio destinazione se non aumenta il carico urbanistico, anche per immobili ante 1977. Un'interessante sentenza spiega il perché*

di [Redazione tecnica](#) – 08.07.2025

Quale **carico urbanistico** considerare in caso di immobili realizzati prima della c.d. **Legge Bucalossi**? In caso di cambio di destinazione da commerciale ad artigianale, come si calcola correttamente il **contributo di costruzione**?

## Calcolo oneri di urbanizzazione: il TAR sugli immobili ante '77

A rispondere a queste domande è il **TAR Lazio** con la **sentenza del 17 giugno 2025, n. 11868**, sul ricorso riguardante **due SCIA** presentate per un immobile, una relativa a lavori di ristrutturazione edilizia e l'altra per la variazione di destinazione d'uso da commerciale a produttiva/artigianale.

A seguito delle istanze, il Comune aveva qualificato gli interventi come **ristrutturazione edilizia**, imponendo il pagamento degli **oneri di urbanizzazione**. Il contribuente ha versato la somma "con riserva", ritenendo il contributo non dovuto, e successivamente ha agito in giudizio chiedendone la restituzione ex art. 2033 c.c., affermando che:

- la nuova destinazione d'uso non generava un carico urbanistico maggiore rispetto a quella originaria;
- l'immobile era stato realizzato nel 1959, quando non vigeva ancora la **disciplina sugli oneri concessori**, introdotta solo nel 1977 con la legge n. 10 (c.d. legge Bucalossi).

## Edificabilità dei suoli e costi connessi: la Legge Bucalossi

La cosiddetta "Legge Bucalossi" è la legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante "**Norme per l'edificabilità dei suoli**", che ha segnato un cambio epocale nel rapporto tra proprietà fondiaria e disciplina edilizia.

La legge nasce in un contesto di forte urbanizzazione, per garantire:

- una equa ripartizione degli oneri pubblici;
- una corretta pianificazione del territorio;
- un cofinanziamento delle opere pubbliche da parte dei privati che ne traggono vantaggio.

Nello specifico, essa ha introdotto:

- il permesso di costruire oneroso: prima della legge n. 10/1977, le concessioni edilizie erano gratuite. Con la Bucalossi nasce il principio che chi costruisce deve contribuire agli oneri derivanti dall'urbanizzazione;
- il "contributo di costruzione", articolato in:
  - oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (art. 5);
  - costo di costruzione (in percentuale, stabilito a livello regionale);
- fine del principio dell'edificabilità illimitata: la legge rafforza la programmazione urbanistica e la potestà pianificatoria dei Comuni.

La legge è stata abrogata con l'entrata in vigore del Testo Unico Edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380). Tuttavia, il meccanismo di contribuzione da essa introdotto è rimasto in vigore, essendo riprodotto dagli articoli 16 e 17 del d.P.R. 380/2001, che oggi regolano la materia del contributo di costruzione.

## Oneri di urbanizzazione e cambio di destinazione d'uso

Nella giurisprudenza recente si chiarisce che:

- gli immobili realizzati in epoca antecedente alla Bucalossi non sono esentati dal pagamento del contributo per il cambio di destinazione d'uso qualora vi sia un **aggravio del carico urbanistico**;
- tuttavia, se il mutamento d'uso non comporta aumento di carico urbanistico (es. da ufficio a residenza, a parità di superfici e servizi), non è dovuto alcun contributo, in forza del principio del **calcolo differenziale** (ex art. 23-ter, d.P.R. 380/2001).

## La sentenza del TAR

Ricorda il Collegio che la disciplina applicabile alla trasformazione urbanistica è quella vigente alla data del rilascio del titolo edilizio, ai sensi del principio di irretroattività degli effetti giuridici (art. 11 preleggi).

Nel caso di specie, si applicano:

- l'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina il contributo di costruzione,
- la legge regionale Lazio n. 35/1977, che all'art. 18 prevede che, in caso di mutamento della destinazione d'uso, il contributo sia pari alla differenza tra gli oneri previsti per la nuova e la vecchia destinazione,
- il regolamento comunale approvato con D.C.C. n. 220/2011, che stabilisce il criterio del calcolo differenziale tra vecchio e nuovo carico urbanistico.

Come chiarito dalla giurisprudenza consolidata, il mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante" può giustificare l'imposizione del contributo solo se comporta un maggior carico urbanistico. In caso contrario, è illegittimo imporre il pagamento per intero, come se si trattasse di nuova edificazione.

Sulla base di questi presupposti, il Collegio **ha accolto il ricorso**, accertando che:

- il Comune ha applicato il parametro previsto per le "costruzioni commerciali" anche alla destinazione "artigianale", **pur in assenza di tabelle specifiche** per quest'ultima;
- essendo la destinazione iniziale commerciale, non vi era aggravio del carico urbanistico, né vi era giustificazione per imporre il contributo per intero;
- l'imposizione del pagamento è avvenuta senza rispettare il criterio differenziale del conguaglio, imposto tanto dalla normativa statale quanto da quella regionale e regolamentare locale;
- infine, il Comune non ha dimostrato né un aumento di carico urbanistico, né ha fornito elementi a supporto del calcolo adottato.

Sotto un ulteriore profilo, il TAR ha precisato che, trattandosi di edificio realizzato ante 1977, e quindi prima dell'introduzione della disciplina sugli oneri, il contributo relativo alla precedente destinazione deve considerarsi "**assolto virtualmente**", e non può essere ora richiesto per l'intero, pena un'applicazione retroattiva illegittima della legge Bucalossi.

## Conclusioni operative

Nell'accogliere il ricorso, la sentenza ha ribadito alcuni principi fondamentali in materia di edilizia e urbanistica:

- no alla retroattività: per gli edifici realizzati prima dell'entrata in vigore della legge Bucalossi (1977), si deve presumere l'assolvimento dell'obbligo contributivo pregresso. Non può essere chiesto il contributo per intero come se l'edificio fosse di nuova realizzazione;
- la carenza di motivazione è vizio sostanziale: in assenza di dati tecnici che dimostrino l'aumento del carico urbanistico, ogni richiesta di oneri si espone a contestazione;
- Il tecnico incaricato deve sempre controllare le tabelle parametriche locali: in mancanza di parametri per la destinazione richiesta, ogni assimilazione deve essere logicamente e normativamente fondata;
- documentare sempre il carico urbanistico preesistente: per difendere il principio del conguaglio, è essenziale disporre della documentazione urbanistica e catastale storica e delle tabelle parametriche in vigore.