

Diniego del permesso di costruire e restituzione del contributo: i chiarimenti del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato chiarisce i rimedi per il rimborso del contributo di costruzione in caso di diniego del permesso: no al silenzio, sì all'accertamento.

di [Redazione tecnica](#) – 09.09.2025

Come previsto espressamente dall'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. Lo stesso articolo stabilisce che la quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione va corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire,

Ma, cosa accade se il contributo di costruzione viene versato prima della definizione del procedimento amministrativo e il Comune poi comunica il diniego del permesso di costruire? La quota versata può essere restituita? E in caso, come ed entro quando?

Diniego permesso di costruire e contributo di costruzione

Ha risposto a queste domande il Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 6615 del 24 luglio 2025, è intervenuto su due aspetti fondamentali che riguardano la richiesta di rimborso del contributo di costruzione:

- gli effetti del silenzio serbato dall'amministrazione sulla richiesta di restituzione della somma versata;
- l'azione di accertamento del diritto alla restituzione della somma versata.

Come evidente dalle domande poste in premessa, il caso trae origine da una richiesta di permesso di costruire per la realizzazione di un edificio residenziale unifamiliare. Prima della definizione del procedimento, i richiedenti avevano versato al Comune il contributo di costruzione. Il titolo edilizio è stato però negato e il successivo contenzioso, definito fino al Consiglio di Stato, ha confermato la legittimità del diniego. A quel punto gli interessati hanno diffidato l'amministrazione chiedendo la restituzione delle somme, senza ottenere risposta.

Da qui l'azione al TAR, articolata in due direzioni:

- ricorso avverso il silenzio, per l'inerzia comunale sulla diffida;
- azione di accertamento del diritto alla restituzione, con condanna al pagamento della somma versata.

Il TAR ha respinto entrambe le domande, ritenendo inammissibile il rito sul silenzio in quanto la posizione giuridica azionata era di diritto soggettivo e non di interesse legittimo, ed ha accolto l'eccezione di prescrizione. Quindi il ricorso al Consiglio di Stato.

I principi del Consiglio di Stato

I giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che l'azione avverso il silenzio ex art. 31 c.p.a. presuppone l'esistenza di un obbligo di provvedere da parte dell'amministrazione, obbligo che si configura solo in presenza di un interesse legittimo del privato e non quando questi faccia valere un diritto soggettivo.

Il diritto alla restituzione del contributo di costruzione versato in assenza di titolo edilizio non è espressione di una discrezionalità amministrativa: l'amministrazione non deve compiere valutazioni tecniche o comparazioni di interessi, ma semplicemente restituire somme non dovute. Di conseguenza, non esiste un potere-dovere di provvedere in senso amministrativo, e l'inerzia del Comune non può essere censurata con il rito sul silenzio.

Il rimedio del silenzio, quindi, non tutela situazioni di credito o pretese patrimoniali, ma solo l'omissione di provvedimenti autoritativi nei confronti del cittadino.

La tutela passa, invece, attraverso l'azione di accertamento e condanna. In questi casi, il privato esercita un vero e proprio diritto soggettivo di credito, riconducibile a un indebito oggettivo ex art. 2033 c.c., poiché il pagamento del contributo è avvenuto in assenza del presupposto legittimante (il rilascio del titolo edilizio).

Il termine per il diritto al rimborso

Il Consiglio di Stato ha precisato che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di contributi di costruzione (art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a.) consente di far valere direttamente questo diritto senza la necessità di impugnare l'atto impositivo, purché si agisca nel rispetto del termine decennale di prescrizione.

L'azione di accertamento è quindi lo strumento idoneo non solo a dichiarare l'illegittimità della ritenzione da parte dell'amministrazione, ma anche a ottenere la condanna al rimborso delle somme indebitamente percepite, con eventuali interessi legali e rivalutazione monetaria.

In sintesi:

- no al rimedio del silenzio, perché non si tratta di interesse legittimo;
- sì all'azione di accertamento, unica via per ottenere tutela del diritto di credito.

Nel caso di specie erano trascorsi 12 anni dal diniego del permesso di costruire alla richiesta di restituzione delle somme. Dunque, fuori il limite massimo dei 10 anni.

Il quadro normativo di riferimento

La disciplina del contributo di costruzione trova fondamento nella Legge n. 10/1977, oggi confluita nell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), che collega il rilascio del permesso di costruire al pagamento di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione.

Quando il titolo edilizio viene negato, il contributo corrisposto in via anticipata risulta indebitamente versato e deve essere restituito. La tutela processuale si innesta sulle regole del Codice del processo amministrativo:

- art. 31 c.p.a.: azione contro il silenzio, esperibile solo per interessi legittimi;
- art. 32 c.p.a.: principio di qualificazione dell'azione in base agli elementi sostanziali;
- art. 133, comma 1, lett. f) c.p.a.: giurisdizione esclusiva in materia di contributi e oneri urbanistici.

Analisi tecnica

La pronuncia si colloca in un filone ormai consolidato, che distingue nettamente tra rimedi processuali a seconda della natura della posizione giuridica azionata:

- interesse legittimo: ricorso avverso il silenzio o impugnazione di provvedimenti;
- diritto soggettivo: azione di accertamento o condanna, senza necessità di previa impugnazione.

Per i tecnici, il punto operativo cruciale è la gestione dei versamenti anticipati rispetto al rilascio del titolo edilizio. Se il procedimento si conclude negativamente, il Comune non può trattenere somme non dovute: esse costituiscono un indebito oggettivo, azionabile con i normali strumenti restitutori.

Va inoltre considerato il tema della prescrizione: il termine decennale decorre dal momento in cui si concretizza l'indebito, ossia dal diniego definitivo del titolo edilizio.

Conclusioni operative

Il Consiglio di Stato ha chiarito definitivamente il perimetro dei rimedi a disposizione del privato quando il permesso di costruire venga negato e il contributo di costruzione sia già stato versato. In particolare, i giudici hanno stabilito che:

- l'azione avverso il silenzio non è praticabile, perché il diritto alla restituzione del contributo si configura come diritto soggettivo di credito e non come interesse legittimo, con la conseguenza che non può pretendersi un provvedimento espresso da parte del Comune;
- l'unico strumento utile è l'azione di accertamento e condanna davanti al giudice amministrativo, che opera in giurisdizione esclusiva in materia di contributi e oneri urbanistici (art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a.);
- la pretesa restitutoria è soggetta al termine decennale di prescrizione, che decorre dal momento in cui il diniego diventa definitivo e il versamento si qualifica come indebito;
- in caso di accoglimento, l'amministrazione è tenuta a restituire non solo le somme indebitamente trattenute, ma anche gli interessi e la rivalutazione monetaria, a titolo di integrale ristoro.

L'indicazione pratica è molto chiara:

- occorre verificare sempre le modalità di versamento degli oneri, specie quando anticipati in fase istruttoria;
- in caso di diniego, è fondamentale attivare tempestivamente gli strumenti di tutela, evitando di incardinare ricorsi improduttivi sul silenzio e indirizzandosi invece verso l'azione di accertamento;
- va monitorata con attenzione la decorrenza dei termini prescrizionali, che rappresentano il vero limite all'esercizio della pretesa restitutoria.

In sintesi: ricorso respinto nella parte relativa al silenzio, riconosciuta la possibilità di azione di accertamento per il rimborso del contributo. La decisione consolida un principio ormai stabile: il contributo di costruzione anticipato senza titolo non può restare nelle casse comunali, ma deve essere restituito attraverso i canali processuali corretti.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*