Chi completa un rustico deve pagare di nuovo gli oneri?

Chi completa un capannone fermo da anni rischia di pagare due volte il contributo di costruzione? Per il TAR Lombardia, con la sentenza n. 5044/2026, l'intervento è ristrutturazione edilizia, ma il Comune deve scomputare quanto versato dal precedente titolare e ricalcolare solo le opere non coperte dal titolo originario.

di Redazione tecnica – 11.11.2026

Chi compra o prende in leasing un capannone rimasto al rustico deve pagare di nuovo il contributo di costruzione? Fare impianti, tramezzi e finiture in un edificio mai ultimato è manutenzione straordinaria o ristrutturazione? E se il vecchio proprietario è fallito da anni, quel contributo è prescritto?

Il completamento di un fabbricato al rustico è tra le situazioni più scivolose del Testo Unico Edilizia, perché sullo stesso cantiere si incrociano due domande che la norma tiene separate, quale intervento si sta facendo e quanto si deve pagare per farlo, mentre il titolo che lo aveva assentito si è consumato con i lavori fermi. Con questo nodo si misura il TAR Lombardia nella sentenza 9 novembre 2026, n. 5044, chiamato a stabilire come qualificare le opere di completamento e se il contributo del precedente titolare conti ancora.

La questione pesa su chi rileva un cantiere fermo e sugli uffici comunali, perché c'è chi vede nell'intervento la semplice manutenzione di ciò che esiste e chi lo tratta come un'operazione nuova, da pagare per intero. Sullo sfondo restano la prescrizione e la domanda su chi debba provare che quelle somme non siano mai state restituite.

Capannone rimasto al rustico dopo il fallimento: la vicenda

Tutto comincia con una DIA alternativa al permesso di costruire presentata nel 2007 per un nuovo complesso produttivo con capannone e palazzina uffici, per la quale la società allora proprietaria ha versato un contributo di costruzione di circa 130.000 euro. I lavori, iniziati nel 2008 e da ultimare entro il 2011, non sono stati completati a causa del fallimento della società, senza comunicazione di fine lavori né richiesta di agibilità, e soltanto nel 2022 il fabbricato è stato accatastato in categoria F/3, tra i fabbricati in corso di costruzione.

Nel marzo 2023 l'impresa ricorrente ha chiesto un permesso di costruire per completare il complesso e insediarvi la propria attività, con nuova distribuzione interna, impianti, cappotto e modifica delle aperture; nello stesso anno l'immobile, acquistato da un istituto di credito, le è stato concesso in locazione finanziaria. La relazione tecnica allegata all'istanza descriveva il complesso in «evidente stato di abbandono e di incompletezza».

Il Comune ha qualificato l'intervento come ristrutturazione e ha chiesto circa 157.000 euro. La società ha versato con riserva la prima rata, a suo dire condizione per il rilascio del titolo, e al permesso è seguita una SCIA in variante per opere interne.

Per l'impresa, che ha esaminato le opere una per una, si trattava di manutenzione straordinaria e in parte di risanamento conservativo, che nel loro insieme avevano lasciato invariati strutture, superfici, volumi e destinazione; il contributo, inoltre, duplicava quello del 2007, e in subordine ne andava ridotto l'importo. Il Comune ha opposto la prescrizione del diritto della precedente proprietà al rimborso e la mancata prova che gli oneri originari non fossero già stati restituiti.

Manutenzione straordinaria o ristrutturazione: cosa prevede il Testo Unico Edilizia

Il perimetro è segnato dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001. La lettera b) definisce manutenzione straordinaria le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici e per realizzare e integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso con incremento del carico urbanistico.

La lettera c) riconduce al restauro e risanamento conservativo gli interventi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità con un insieme sistematico di opere, nel rispetto dei suoi elementi tipologici, formali e strutturali, anche inserendo gli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso. La lettera d) descrive invece la ristrutturazione come l'insieme sistematico di opere rivolto a trasformare gli organismi

edilizi, che può portare a un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente e comprende anche l'inserimento di nuovi elementi e impianti.

Per gli oneri, l'art. 16 lega il rilascio del permesso, salvo quanto previsto dall'art. 17, comma 3, a un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione. L'art. 15, comma 3, subordina poi la parte di intervento non ultimata nel termine a un nuovo permesso, salvo che le opere siano realizzabili con SCIA, prevedendo che si proceda, «ove necessario», al ricalcolo del contributo.

Rustico da completare e contributo già pagato: il ragionamento del TAR

Su questo sfondo, per i giudici manutenzione straordinaria e risanamento conservativo presuppongono un organismo edilizio esistente e compiuto, con opere che ne lascino inalterata la fisionomia, come ricorda il Consiglio di Stato (sentenza n. 2141/2022). La ristrutturazione, sulla scorta di Palazzo Spada (sentenza n. 5992/2020 e sentenza n. 5668/2023), ricorre invece anche senza variazioni di volume o di superficie, quando l'intervento altera anche solo la distribuzione interna e inserisce nuovi impianti.

Un rustico senza impianti, finiture e agibilità non diventa un organismo compiuto perché ha pilastri, travi, copertura e tamponamenti, e completarlo significa proseguirne l'edificazione, non conservarlo. Neppure il degrado conta, perché il risanamento recupera una funzionalità che un fabbricato mai reso agibile non ha mai avuto.

Letto nel suo insieme, senza scomporlo opera per opera, l'intervento ha dotato il fabbricato di un'impiantistica prima assente, ne ha ridefinito la distribuzione e ha inciso sui prospetti. **Il completamento che trasforma un fabbricato mai ultimato, privo di impianti e finiture, in un edificio idoneo all'uso è ristrutturazione edilizia, anche se sagoma, volumi, superfici e destinazione d'uso restano invariati.**

La qualificazione, precisa però il TAR, decide il regime delle opere e il modo di calcolare il contributo, senza autorizzare a ignorare un carico urbanistico già pagato almeno in parte. Il contributo, prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria, presuppone la trasformazione del territorio assentita dal titolo e non può colpirla due volte, come ricordano Palazzo Spada (sentenza n. 7212/2023) per chi ultima un fabbricato rimasto allo stato grezzo e la sede bresciana dello stesso TAR (sentenza n. 567/2017) per il titolo scaduto e riproposto.

Un nuovo calcolo è legittimo solo se cambia la destinazione d'uso o se una variazione essenziale porta a una diversa categoria funzionale con maggior carico urbanistico, come afferma il Consiglio di Stato (sentenza n. 2471/2012), oppure se è mutata la disciplina sugli oneri; la formula «ove necessario» dell'art. 15, comma 3, lo limita alle componenti che le variazioni lasciano scoperte. Nel caso deciso il versamento del 2007 non era contestato, la destinazione produttiva restava la stessa e il Comune non aveva indicato alcun aumento del carico urbanistico, quantificando il contributo come per un intervento autonomo. Per le eventuali componenti nuove può rideterminarlo con le tariffe in vigore alla domanda, ma scomputando quanto già versato.

Né rileva che abbia pagato la precedente proprietaria. Il contributo è un'obbligazione *propter rem* che segue l'immobile, distinta dal diritto personale di chi ha pagato alla restituzione, come il TAR aveva già affermato (sentenza n. 123/2026) e come ricostruito nel commento sulla restituzione degli oneri per opere non realizzate. La ricorrente chiede soltanto che quei versamenti siano considerati, e il TAR condivide la lettura del TAR Veneto (sentenza n. 7/2025), per cui chi completa opere già autorizzate può pretendere che il ricalcolo ne tenga conto.

Quanto alle eccezioni comunali, la prescrizione decennale invocata dal Comune riguarda l'azione di restituzione e non «resetta» l'obbligazione contributiva, mentre l'eventuale rimborso andava provato dal Comune, a fronte della quietanza prodotta dalla ricorrente. È invece inammissibile, perché introdotta per la prima volta con una memoria non notificata, la tesi degli oneri già assolti con la convenzione di lottizzazione.

Contributo di costruzione sul completamento: cosa deve documentare il tecnico

Sul piano tecnico pesa la relazione allegata all'istanza, in cui il professionista della ricorrente ha descritto la palazzina «in uno stato embrionale» e ha parlato di «completamento dell'edificio industriale». Da lì, per il TAR, lo stato dell'immobile «risulta, in modo decisivo», mentre il Comune aveva fondato la propria qualificazione sulla verifica dei luoghi, documentata anche con fotografie, e sul dato catastale.

Il TAR rileva inoltre che il permesso del 2023 non riproduce il progetto del 2007, perché ha rivisto «quasi totalmente» la distribuzione interna e ha previsto una struttura coperta di poco meno di 40 metri quadrati

al posto della cabina elettrica originaria. La successiva SCIA in variante ha poi ricavato uffici e servizi igienici ai piani primo e secondo della palazzina, che il progetto del permesso lasciava a pianta libera. È su questo raffronto che si gioca la rideterminazione.

Ne discende, in chiave operativa, una sequenza utile. Prima va ricostruita la storia del titolo originario, con termini, fine lavori e agibilità, poi recuperata la quietanza del contributo e preparata una tavola di raffronto tra il già assentito e il nuovo, descrivendo lo stato di fatto con esattezza, perché sarà la base della qualificazione. Sul piano sistematico, se cambia la destinazione d'uso valgono altre regole, come mostra il conguaglio nel cambio d'uso da produttivo a direzionale esaminato da Palazzo Spada (sentenza n. 7670/2026).

Rustico mai ultimato e oneri già pagati: le conclusioni operative

In conclusione, il TAR Lombardia ha accolto il ricorso nei limiti indicati in motivazione, respingendo il motivo sulla qualificazione. Ha annullato la quantificazione nella parte in cui non scomputava i circa 130.000 euro versati nel 2007 e ha ordinato al Comune di rideterminare il contributo entro sessanta giorni e di restituire l'eccedenza con gli interessi legali, mentre il motivo subordinato sul quantum è rimasto assorbito.

Per chi rileva un cantiere fermo, qualificazione dell'intervento e oneri vanno affrontati come due partite distinte, e ogni contestazione va proposta con il ricorso. Per gli uffici comunali, una quantificazione che ignora il versamento originario senza spiegarne il motivo difficilmente regge al vaglio del giudice.

La sentenza si colloca nel solco già tracciato da Palazzo Spada, che lega il contributo alla trasformazione effettiva del territorio e non al numero dei titoli necessari per realizzarla. Lo stesso carico urbanistico si paga una volta sola, anche se a firmare la nuova domanda è un soggetto diverso da chi aveva pagato.

Completamento di un fabbricato al rustico: le domande più frequenti

Completare un edificio rimasto al rustico è manutenzione straordinaria?

No, se l'edificio non è mai stato ultimato ed è privo di impianti, finiture e agibilità, perché secondo il TAR Lombardia (sentenza n. 5044/2026) manutenzione straordinaria e risanamento conservativo presuppongono un organismo edilizio esistente e compiuto. Nel caso deciso il completamento, valutato nel suo insieme, ha inserito impianti, ridefinito la distribuzione interna e inciso sui prospetti, ed è stato qualificato come ristrutturazione edilizia.

Il contributo di costruzione pagato dal vecchio proprietario si può scomputare?

Nel caso deciso dal TAR Lombardia sì, perché il nuovo permesso serviva a completare opere già assentite e pagate e il Comune non aveva individuato né un cambio di destinazione né un aumento del carico urbanistico, per cui l'ente può chiedere il contributo soltanto per le componenti non coperte dal titolo originario, scomputando quanto già versato.

La prescrizione del rimborso degli oneri impedisce lo scomputo?

In linea generale no, perché per il TAR Lombardia la prescrizione invocata dal Comune riguarda l'azione con cui chi ha pagato chiede indietro le somme e non incide né sull'esistenza del versamento né sulla sua idoneità a coprire, almeno in parte, il carico urbanistico dell'intervento completato. Resta però al Comune la prova che quelle somme siano state nel frattempo restituite.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*