

# Contributo di costruzione: quando non spetta l'esenzione

*Il TAR Lombardia chiarisce che l'interesse pubblico dell'attività svolta non basta per evitare il pagamento del contributo di costruzione: serve un ente istituzionalmente competente ai sensi dell'art. 17 del d.P.R. n. 380/2001*

di [Redazione tecnica](#) – 28.05.2026

Il fatto che un'opera persegua finalità di interesse pubblico è sufficiente per ottenere l'**esenzione dal contributo di costruzione**? Un soggetto privato che opera in convenzione con la pubblica amministrazione può essere equiparato a un ente pubblico ai fini urbanistico-edilizi?

E soprattutto: lo svolgimento di un'attività nell'interesse collettivo consente davvero di superare il principio generale di **onerosità del permesso di costruire**?

Si tratta di un tema particolarmente rilevante, soprattutto nei casi in cui gli interventi edilizi riguardino strutture destinate a servizi collettivi o attività esercitate in rapporto stabile con la pubblica amministrazione. Il problema nasce dal delicato equilibrio tra la funzione urbanistica del **contributo di costruzione**, la natura eccezionale delle **esenzioni previste dal legislatore** e il ruolo, sempre più frequente, di soggetti privati chiamati a svolgere attività di interesse generale.

Su questo aspetto è intervenuto il **TAR Lombardia, sez. Brescia**, con la **sentenza del 7 maggio 2026, n. 614**, ricordando che nell'ordinamento edilizio il contributo di costruzione rappresenta la regola generale, mentre le ipotesi di esenzione previste dall'art. 17 del **d.P.R. n. 380/2001** devono essere interpretate in maniera tassativa e non possono essere estese oltre i casi espressamente previsti dalla legge.

## **Esenzione dagli oneri concessori: il TAR sul contributo di costruzione**

La controversia riguardava un **permesso di costruire** rilasciato per l'ampliamento di un immobile destinato a polo ospedaliero, comprensivo della sistemazione delle aree esterne, della realizzazione di nuovi parcheggi e di percorsi pedonali.

Il soggetto attuatore era una **Fondazione operante nel settore sanitario** che erogava prestazioni a carico del **Servizio sanitario nazionale** attraverso il sistema dell'accreditamento e del convenzionamento.

Proprio sulla base di questo rapporto con il SSN, la Fondazione sosteneva di poter beneficiare dell'esenzione prevista dall'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380/2001, evidenziando la natura pubblicistica del servizio svolto e il carattere di interesse generale dell'attività sanitaria esercitata.

Secondo tale impostazione, il collegamento stabile con il sistema sanitario pubblico avrebbe dovuto consentire l'assimilazione della Fondazione a un **ente istituzionalmente competente**.

## **Perché il permesso di costruire comporta il pagamento del contributo di costruzione**

La disciplina contenuta nel **Testo Unico Edilizia** parte dal presupposto secondo cui ogni trasformazione urbanistico-edilizia del territorio genera un impatto che richiede la partecipazione economica del soggetto che realizza l'intervento.

Per questo motivo, l'**art. 16** del d.P.R. n. 380/2001 collega il rilascio del permesso di costruire alla corresponsione del contributo di costruzione, composto dagli **oneri di urbanizzazione** e dal **costo di costruzione**.

Il contributo di costruzione rappresenta quindi lo strumento attraverso il quale il privato **partecipa ai costi che l'intervento edilizio produce sul territorio** comunale in termini di urbanizzazioni, servizi e carico insediativo.

Proprio per questo, le ipotesi di riduzione o di esenzione rappresentano deroghe eccezionali e non sono suscettibili di applicazione analogica. Il fatto che un intervento persegua finalità sociali o collettive, quindi, non basta di per sé a escludere il pagamento degli oneri concessori, soprattutto quando manca un vincolo stabile e permanente di destinazione pubblica dell'opera.

La sentenza richiama inoltre il fatto che le ipotesi di riduzione o di esonero costituiscono eccezioni anche rispetto al **principio costituzionale di capacità contributiva**, motivo per cui richiedono una precisa copertura legislativa e non possono essere ampliate in via interpretativa.

### **Quando spetta l'esenzione dal contributo di costruzione ai sensi dell'art. 17 del d.P.R. n. 380/2001**

In particolare, l'art. 17 dello stesso d.P.R. n. 380/2001 individua alcune ipotesi specifiche nelle quali il contributo di costruzione non è dovuto.

La disposizione riguarda, ad esempio, gli **interventi funzionali all'attività agricola**, alcune categorie di **edilizia convenzionata**, gli interventi conseguenti a **pubbliche calamità** e le opere legate alle **fonti rinnovabili**.

Tra le previsioni più discusse vi è però quella contenuta nel comma 3, lett. c), relativa agli impianti, alle attrezzature, alle opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli "enti istituzionalmente competenti", come richiamato nel caso in esame.

La norma non richiede soltanto che l'opera persegua finalità di interesse generale, ma pretende anche che ricorrano due presupposti distinti: da un lato un requisito oggettivo, legato alla **stabile destinazione pubblicistica dell'opera**, e dall'altro un requisito soggettivo, rappresentato dalla presenza di un ente istituzionalmente competente quale soggetto attuatore.

Per questo motivo, l'interesse pubblico dell'attività svolta non coincide automaticamente con il diritto all'esenzione contributiva.

### **Attività di interesse pubblico e soggetti privati: l'esenzione non scatta automaticamente**

Nel valutare il caso, il Collegio ha evidenziato che un soggetto privato può certamente operare in settori di rilevanza pubblica, erogare servizi essenziali o svolgere attività inserite all'interno di sistemi pubblici di assistenza o convenzionamento, ma questo elemento non è sufficiente per attribuirgli automaticamente lo stesso regime previsto per gli enti pubblici o per i soggetti istituzionalmente competenti.

Il richiamo è all'art. 17 del d.P.R. n. 380/2001 che richiede come requisito ulteriore la presenza di una **competenza pubblicistica direttamente attribuita dalla legge** e strettamente collegata alla funzione istituzionale del soggetto.

La sentenza evidenzia inoltre che il collegamento tra l'immobile e il servizio pubblico dipende dal rapporto di **accreditamento e convenzionamento con il SSN**, rapporto che, pur potendo protrarsi nel tempo, rimane comunque modificabile e potenzialmente reversibile. Proprio questo elemento impedisce di considerare l'opera stabilmente destinata a una funzione pubblica in senso proprio, anche perché l'immobile continua a rimanere nella disponibilità del soggetto privato e potrebbe in futuro uscire dal sistema pubblico dell'assistenza sanitaria.

In assenza di questi presupposti, secondo il giudice, l'esenzione non può essere riconosciuta, anche quando l'attività concretamente svolta presenti evidenti finalità di interesse generale.

### **Perché il convenzionamento con la pubblica amministrazione non basta**

Il Collegio ha quindi respinto la ricostruzione della Fondazione appellante: l'**accreditamento istituzionale** conferisce al privato soltanto la qualifica di potenziale erogatore di prestazioni sanitarie per conto del SSN, senza però modificarne la natura giuridica. I soggetti privati accreditati, infatti, continuano a operare nelle forme della **libera iniziativa economica** e per finalità privatistiche, pur nell'ambito dell'erogazione di un servizio pubblico.

Da qui deriva la conseguenza principale evidenziata dal giudice: il convenzionamento con la pubblica amministrazione non comporta automaticamente l'applicazione delle agevolazioni urbanistico-edilizie previste per gli enti pubblici o per i soggetti istituzionalmente competenti.

Alla luce di queste considerazioni, il TAR Lombardia Brescia ha confermato la debenza del **contributo di costruzione**, escludendo l'applicabilità dell'esenzione prevista dall'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380/2001.

Quest'ultima richiede non soltanto una finalità di interesse generale dell'opera, ma anche una **stabile e indissolubile destinazione pubblicistica dell'intervento** e la presenza di un **ente istituzionalmente competente** in senso proprio.

Nel caso delle strutture sanitarie private accreditate, questi presupposti non sono stati ritenuti sussistenti, sia perché l'immobile resta nella disponibilità del privato, sia perché il rapporto di accreditamento con il SSN **può essere modificato o cessare nel tempo**, facendo venir meno quel vincolo permanente di destinazione pubblica richiesto dalla norma.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*