

Publicato il 29/05/2026

Sent. n. 750/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 153 del 2024, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Pierina Buffoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

COMUNE DI DARFO BOARIO TERME, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Italo Luigi Ferrari, Francesco Fontana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento e la condanna

alla restituzione degli oneri indebitamente percepiti in forza della dichiarazione di inizio attività p.e. n. [omissis] ammontanti a € 27.365,03, oltre interessi e rivalutazione pari a € 35.224,45 o la maggior o minor somma che l'intestato tribunale dovesse accertare al momento del saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Darfo Boario Terme;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2026 la dott.ssa Costanza Cappelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 5 aprile 2011, gli odierni ricorrenti presentavano al Comune di Darfo Boario Terme una Denuncia di Inizio Attività (di seguito solo DIA) sostitutiva del permesso di costruire, avente ad oggetto la completa demolizione dell'immobile in via [omissis] e la realizzazione di un nuovo edificio.

L'Amministrazione richiedeva di riprodurre la DIA su modulistica *standard* che veniva così riproposta, con documentazione protocollata il 18 maggio 2011.

In tale dichiarazione veniva indicato come termine di fine dei lavori quello di 12 mesi decorrente dalla data di inizio, indicata nel 30 maggio 2011.

In data 22 aprile 2011, il Comune comunicava ai ricorrenti che la pratica edilizia da essi presentata era stata posta all'attenzione della Commissione per il Paesaggio, che esprimeva parere favorevole; con la medesima comunicazione, il Comune determinava l'importo degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione da versare, che i ricorrenti corrispondevano integralmente in data 5 maggio 2011 (per complessivi euro 27.365,03).

In data 3 agosto 2023 i ricorrenti chiedevano al Comune la restituzione del contributo versato, motivando la richiesta per “*scadenza o annullamento del titolo abilitativo senza l'esecuzione dell'intervento previsto*”.

Il Comune, con una prima nota del 31 ottobre 2023 negava la restituzione degli oneri versati, eccependo l'intervenuta prescrizione del diritto alla restituzione, individuando il *dies a quo* per il calcolo del termine prescrizione decennale a partire dal trentesimo giorno dalla data di presentazione della DIA.

A seguito di contestazione operata dai ricorrenti, l'Amministrazione emanava una nuova nota, in data 21 dicembre 2023, nella quale ribadiva il diniego alla restituzione degli oneri in ragione dell'intervenuta prescrizione del corrispondente diritto, questa volta individuando il *dies a quo* del termine di prescrizione nella data di “avvenuta decadenza, *ex lege*” della DIA per l'inutile decorso del termine annuale di inizio lavori.

2. I ricorrenti agiscono dinanzi a questo T.A.R. per l'annullamento delle note comunali di data 31 ottobre e di data 21 dicembre, ritenendo erronea la determinazione del *dies a quo* da cui far decorrere il termine prescrizione, nonché per l'accertamento del credito e la conseguente condanna alla restituzione delle somme corrisposte, oltre a interessi e rivalutazione.

Le doglianze sono affidate a due motivi di ricorso con cui è dedotta:

i) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del T.U. n. 380 del 2001; Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 del T.U.E.U.; Violazione e falsa applicazione degli art. 2033, 2041 e 2395 c.c.; Eccesso di potere per travisamento dei fatti*, in quanto il diritto alla restituzione sarebbe fondato nel mancato esercizio della facoltà di costruire, e la pretesa restitutoria non sarebbe prescritta, essendo errata l'individuazione da parte del Comune del termine di decorrenza della prescrizione decennale;

ii) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del T.U. n. 380 del 2001; Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 del T.U.E.U.; Violazione e falsa applicazione dell'art. 2395 c.c.; Eccesso di potere per travisamento dei fatti*, in quanto, mancando una rinuncia espressa del proprietario a utilizzare i diritti edificatori, la prescrizione potrebbe decorrere unicamente dall'adozione di un formale provvedimento di decadenza del titolo edilizio, nel caso di specie insussistente.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Darfo Boario Terme, insistendo per il rigetto del gravame.

4. All'udienza pubblica del 18 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è infondato.

5.1. In punto di diritto il Collegio ricorda che, secondo la costante giurisprudenza, in caso di mancato utilizzo del titolo edilizio sussiste il diritto alla restituzione di quanto pagato a titolo di oneri di urbanizzazione e di costo di costruzione (*ex multis*, Consiglio di Stato, n. 3456 del 2017).

5.2. La natura degli oneri di urbanizzazione è quella di un corrispettivo di diritto pubblico, nel quale si concretizza la compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Gli oneri di urbanizzazione sono, dunque, legati all'aumento del carico urbanistico, espressione con la quale deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove infrastrutture e servizi, quanto l'esigenza di effettuare una manutenzione più frequente di quelli esistenti, sottoposti a un utilizzo più intenso.

Questa componente del contributo di costruzione è, quindi, strettamente connessa al concreto esercizio della facoltà di edificare, essendo giustificata solo dal maggior carico urbanistico conseguente alla realizzazione del fabbricato.

Ne consegue che, quando l'intervento precedentemente assentito non sia stato realizzato, gli oneri di urbanizzazione non sono dovuti, e, ove già versati, devono essere restituiti.

In proposito, anche da ultimo è stato ribadito, “*in materia di edilizia, la mancata realizzazione dell'opera autorizzata con il titolo edile abilitativo rilasciato costituisce fatto costitutivo del diritto di ripetizione ex art. 2033 cod. civ. delle somme corrisposte a titolo di oneri di urbanizzazione e costi di costruzione. E' pacifico che il privato abbia diritto alla restituzione di quanto pagato a titolo di oneri concessori in caso di mancato utilizzo del titolo edilizio, di decadenza della concessione (non utilizzata) o nel caso di mutazione della destinazione urbanistica (sempre nel caso in cui l'immobile*

non sia stato già in tutto o in parte, realizzato), considerato che i detti oneri sono connessi al concreto esercizio della facoltà di costruire. In tali circostanze, il Comune è obbligato, ai sensi dell'art. 2033 cod. civ. o dell'art. 2041 cod. civ., alla restituzione delle somme incassate, perché il relativo pagamento risulta privo della causa originaria dell'obbligazione di dare e, corrispondentemente, il privato ha diritto a pretenderne la restituzione” (Cons. Giust. Amm. Sicilia, 15 ottobre 2024, n. 780).

5.3. Il contributo sul costo di costruzione ha invece natura tributaria, in quanto colpisce la ricchezza immobiliare creata con l'edificazione. Anche questa componente del contributo di costruzione, peraltro, essendo strettamente connessa al concreto utilizzo del titolo edilizio, non è dovuta in caso di rinuncia all'edificazione.

5.4. A fronte della mancata realizzazione dell'intervento edilizio, sorge in capo alla pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 2033 c.c., o comunque dell'art. 2041 c.c., l'obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione.

5.5. Il limite alla restituzione è costituito dalla prescrizione decennale del credito. Al fine di individuare la decorrenza del termine di prescrizione sono necessarie alcune precisazioni.

Nella versione *ratione temporis* vigente all'epoca dei fatti, l'art. 23 del d.P.R. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) nel dettare la disciplina della denuncia di inizio attività testualmente prevedeva che “1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. 2. La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni.”.

Come delineata dal legislatore, la denuncia di inizio attività costituisce una procedura comunicativa non avente natura di provvedimento amministrativo a forma tacita.

Mentre per il permesso di costruire l'art. 15 del d.P.R. 380/2001 individua una precisa efficacia temporale cui consegue la *decadenza* del titolo, per la denuncia di inizio attività per la DIA era previsto unicamente un termine massimo di efficacia temporale per l'esecuzione dei lavori, che dovevano essere quindi ultimati nei tre anni.

Tuttavia, tale termine di efficacia temporale si deve ritenere operante solo in relazione dell'avverarsi della condizione costituita dall'effettivo inizio dei lavori nel termine indicato dell'istante.

Sicché nel caso di mancato avveramento di tale condizione l'inefficacia della DIA è da ritenersi originaria, e dunque va retrodatata alla scadenza del termine indicato come inizio dei lavori, in ragione della mancata realizzazione del presupposto.

5.6. Venendo al caso di specie, pur richiamando impropriamente l'istituto della *decadenza*, correttamente il Comune ha individuato il *dies a quo* per il calcolo del termine decennale di prescrizione nella data a partire dalla quale la DIA era da ritenersi inefficace per mancato inizio dei lavori.

Pertanto, a fronte del mancato avvio dei lavori entro un anno dal 30 maggio 2011, la DIA diviene inefficace dal 30 maggio 2012, con conseguente decorrenza da tale data del diritto di richiedere la restituzione del contributo concessorio.

5.7. I ricorrenti hanno genericamente dedotto di aver iniziato i lavori di sbancamento e demolizione ma non hanno fornito la prova di una tale attività.

La documentazione fotografica prodotta (cf. doc. 8) dà evidenza unicamente della collocazione di un *container* in non meglio precisate circostanze di tempo e di luogo; il dato appare dunque privo di efficacia dimostrativa.

Le considerazioni suesposte conducono pertanto all'infondatezza del primo motivo di ricorso.

5.8. Del pari infondate sono da ritenersi le censure prospettate con il secondo motivo di ricorso, relative alla necessaria declaratoria della decadenza dalla DIA in assenza di una rinuncia espressa del titolare del titolo abilitativo.

Preme rilevare anzitutto che l'istituto della decadenza, intesa quale perdita della possibilità di esercitare un diritto entro un termine stabilito, è configurabile unicamente nei casi tassativamente previsti dalla legge.

Come anticipato, la DIA si differenzia dal permesso di costruire, per il quale, invece, il legislatore fa espressa menzione dell'istituto della decadenza, prevedendo l'adozione di un atto amministrativo ricognitivo dell'inutile decorso del termine in assenza dell'avvio dell'attività edilizia.

La specifica disciplina della DIA non reca alcuna indicazione relativa a un termine decadenziale di avvio dei lavori.

In tale contesto normativo, l'assenza di un termine di avvio dei lavori, tenuto conto dell'ispirazione liberalizzatrice dell'attività edilizia che informa le disposizioni sulla DIA, non può essere colmata con l'applicazione in via analogica di norme riferite al permesso di costruire, che riguardano interventi edilizi di maggiore consistenza e incidenza sotto il profilo urbanistico-edilizio, e dunque richiedono anche un maggiore grado di formalismo nel tracciamento dell'attività edificatoria e nell'accertamento della persistenza dei diritti edificatori.

Ed infatti, data la natura sostanzialmente privatistica della comunicazione che forma la DIA, l'istituto di riferimento nel caso di mancato inizio dell'attività denunciata è, più propriamente, quello dell'inefficacia *ex lege*, con la conseguenza che anche ai fini della decorrenza del termine per la restituzione degli oneri non è necessario nessun *contrarius actus* dell'amministrazione che accerti la sopravvenuta carenza dei presupposti.

6. In conclusione il ricorso, siccome infondato, va respinto.

7. Alla natura interpretativa delle questioni consegue la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente

Costanza Cappelli, Referendario, Estensore

Laura Marchio', Referendario

L'ESTENSORE
Costanza Cappelli

IL PRESIDENTE
Mauro Pedron

IL SEGRETARIO