

"Categorie" di destinazione d'uso e contributo di urbanizzazione

Scritto da Carmelo Anzalone
Lunedì 23 Aprile 2012 11:14 -

N. 239/2012 Reg. Prov. Coll. N. 443 Reg. Ric. ANNO 2000 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna (Sezione Prima) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 443 del 2000 proposto da P. C., rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Pedri e presso la stessa elettivamente domiciliato in Bologna, via Murri n. 9;

contro

il Comune di Bologna, in persona del legale rappresentante p.t., difeso e rappresentato dall'avv. Ada Labriola e dall'avv. Giulia Carestia, con domicilio presso l'Avvocatura comunale in Bologna, via Oberdan n. 24;

per la condanna

del Comune di Bologna alla restituzione, in tutto o in parte, della somma versata dal ricorrente per oneri di urbanizzazione relativi alla concessione edilizia del 5 agosto 1998, oltre agli interessi legali dalla data del versamento fino al saldo effettivo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bologna;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza in data 8 marzo 2012 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

Presentata in data 12 maggio 1998 l'istanza di concessione edilizia per un intervento consistente nel cambio d'uso da "magazzino" (U29) ad "artigianato di servizio all'auto" (U27), previo frazionamento, di un immobile ubicato in Bologna, via

...omissis...

, il ricorrente vedeva rilasciato il successivo 5 agosto il relativo titolo abilitativo e quantificato in complessive Lire 152.479.971 il contributo inerente gli oneri di urbanizzazione primaria e

"Categorie" di destinazione d'uso e contributo di urbanizzazione

Scritto da Carmelo Anzalone
Lunedì 23 Aprile 2012 11:14 -

secondaria.

Ritenendo non dovuto il contributo per un mutamento di destinazione d'uso accompagnato da opere meramente strumentali al nuovo impiego del fabbricato, il ricorrente ha adito il giudice amministrativo al fine di accertare il carattere gratuito del titolo edilizio rilasciatogli o eventualmente il minore importo dovuto, e la conseguente spettanza della restituzione, in tutto o in parte, della somma indebitamente riscossa dall'Amministrazione comunale. Censura che il solo passaggio dall'uso U29 (attinente alla categoria «funzione produttiva») all'uso U27 (attinente alla categoria «funzioni terziarie diffuse di piccola dimensione»), con opere strettamente strumentali alla nuova destinazione e con un frazionamento in due ampi locali (che l'art. 8 del regolamento edilizio nega doversi qualificare "cambio d'uso"), venga assoggettato a concessione edilizia e alle conseguenti onerose contribuzioni, nonostante che gli usi U29 e U27 riguardino attività produttive assolutamente omogenee e compatibili tra loro, la cui trasformazione non determinerebbe aumenti di carico urbanistico, variazioni di standard o nuove opere di urbanizzazione; denuncia, inoltre, l'indebito ricorso al regime concessorio per un mutamento di destinazione d'uso non connesso a modifiche strutturali dell'immobile (art. 8 della legge n. 47/1985), mentre il cambio d'uso c.d. funzionale può essere soggetto a titolo abilitativo solo sulla base di criteri prima dettati da legge regionale e poi attuati in sede di pianificazione urbanistica (art. 25 della legge n. 47/1985), così ostandovi la possibilità di richiedere in ambito locale un titolo edilizio oneroso per mutamenti di destinazione d'uso senza opere; lamenta, ancora, la violazione dell'art. 16, comma 2, della legge reg. n. 6 del 1995, per avere l'Amministrazione individuato sottocategorie produttive la cui trasformazione, pur in assenza di un effettivo aumento di carico urbanistico, comporta l'onerosità dell'operazione, laddove ciò sarebbe legittimo solo in caso di passaggio tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico. Di qui la richiesta di restituzione di quanto indebitamente riscosso dall'Amministrazione comunale - oltre agli interessi legali -, previa disapplicazione delle norme comunali posta a base della liquidazione del contributo a suo tempo versato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Bologna, resistendo al gravame.

All'udienza in data 8 marzo 2012, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Osserva preliminarmente il Collegio che, per costante giurisprudenza (v. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 10 giugno 2010 n. 1787; TAR Lombardia, Brescia, 7 novembre 2005 n. 1115), il fondamento del contributo di urbanizzazione non consiste nel titolo edilizio in sé, ma nella necessità di redistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione, facendoli gravare su quanti beneficiano delle utilità derivanti dalla presenza delle medesime - secondo modalità eque per la comunità -, con la conseguenza che anche nel caso di modificazione della destinazione d'uso cui si correla un maggiore carico urbanistico è integrato il presupposto che giustifica l'imposizione del pagamento della differenza tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per la destinazione originaria e quelli, se più elevati, dovuti per la nuova destinazione impressa; il mutamento, pertanto, è rilevante allorché sussiste un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, qualificate sotto il profilo della differenza del regime contributivo in ragione di diversi carichi urbanistici, sicché la circostanza che le modifiche di destinazione d'uso non siano eventualmente soggette al previo titolo

"Categorie" di destinazione d'uso e contributo di urbanizzazione

Scritto da Carmelo Anzalone
Lunedì 23 Aprile 2012 11:14 -

abilitativo non comporta ipso iure l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione e quindi la gratuità dell'operazione. Quanto, poi, alla possibilità che, nell'esercizio della loro potestà di pianificazione del territorio, le Amministrazioni comunali individuino categorie di destinazione d'uso ulteriori e diverse rispetto a quelle previste dalla legislazione statale e regionale, la giurisprudenza si è espressa in modo affermativo, sia con riferimento ai casi in cui il legislatore regionale abbia lasciato agli enti locali un rilevante ambito di autodeterminazione in merito, sia con riferimento all'attuale regime delle autonomie locali in tema di attività di pianificazione urbanistica, che ben può implicare anche la suddivisione in più sottocategorie o sottofunzioni, laddove ciò sia giustificato da significative diversità del carico urbanistico e implichi di conseguenza differenti modulazioni di calcolo del contributo concessorio (v. Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010 n. 4546).

Ciò premesso, emerge nella fattispecie come l'art. 13 delle n.t.a. del piano regolatore comunale distingua sette categorie funzionali (abitativa; terziarie a forte carico urbanistico; di servizio, pubbliche e private, di interesse comune; terziarie diffusive di piccola dimensione; produttiva; agricola; alberghiera e per il soggiorno temporaneo), a loro volta suddivise in una pluralità di sottocategorie: si tratta di una disciplina che non contraddice il disposto dell'art. 2, comma, 2, lett. f), delle legge reg. n. 46 del 1988 ("...nella disciplina degli usi compatibili il Comune dovrà comunque tener conto della distinzione tra i seguenti raggruppamenti di categorie degli stessi, in ragione del diverso carico urbanistico ad essi connesso: ...), per costituire la norma regionale una base minima di riferimento per l'individuazione delle categorie urbanistiche in ambito locale, non ostativa alla selezione di ulteriori e più specifiche categorie, così come già riconosciuto dalla giurisprudenza in materia. A fronte, allora, del passaggio dall'uso U29 (riconducibile alla categoria «funzione produttiva») all'uso U27 (riconducibile alla categoria «funzioni terziarie diffusive di piccola dimensione»), è legittimamente sorto per l'Amministrazione comunale l'obbligo di verificare se il mutamento di destinazione d'uso determinasse l'accesso ad una classe più onerosa della precedente in termini di regime contributivo urbanistico, mentre resta del tutto irrilevante la circostanza della necessità o meno di un titolo abilitativi

ad hoc

- questione su cui si appuntano le doglianze del ricorrente sotto più profili -, essendosi già precisato come il contributo di urbanizzazione sia dovuto per il solo fatto che venga impressa ad un immobile la destinazione d'uso implicante un maggiore carico urbanistico, indipendentemente dal titolo edilizio richiesto, e indipendentemente anche dall'esecuzione di opere edilizie non aventi mero carattere strumentale. A questo punto, tuttavia, si presenta censurabile l'intervenuta applicazione da parte dell'Amministrazione della prescrizione contenuta nella deliberazione comunale n. 66187/90 («Aggiornamento delle tabelle parametriche di determinazione degli oneri di urbanizzazione afferenti il contributo di concessione edilizia e delle relative indicazioni procedurali di applicazione, in attuazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni e della legge regionale 8 novembre 1988, n. 46»), laddove - a proposito dei cambi di destinazione d'uso con o senza opere - stabilisce che "...L'onere dovuto è quello relativo alla destinazione d'uso finale e lo stesso va corrisposto per intero secondo il valore individuale nella tabella parametrica e non come differenza tra il valore relativo alla destinazione d'uso iniziale ..."; in realtà, come rilevato dalla giurisprudenza, al cambio di destinazione d'uso segue la corresponsione di un contributo di urbanizzazione pari alla differenza tra gli oneri dovuti per la destinazione originaria e quelli eventualmente più elevati della nuova destinazione d'uso, risolvendosi altrimenti la riscossione

"Categorie" di destinazione d'uso e contributo di urbanizzazione

Scritto da Carmelo Anzalone
Lunedì 23 Aprile 2012 11:14 -

di una somma maggiore in un pagamento privo di causa.

Di qui l'obbligo di restituzione al ricorrente, che ha versato l'intero importo degli oneri di urbanizzazione inerenti l'uso U27 (anziché l'eventuale differenza con l'altra categoria), di una somma pari agli oneri di urbanizzazione relativi alla destinazione d'uso iniziale (riferiti naturalmente alla data del 5 agosto 1998), nel limite massimo di quanto già pagato. Detta somma andrà poi incrementata degli interessi legali dalla data di proposizione della domanda giudiziale fino al soddisfo (v. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 12 dicembre 2006 n. 2901).

In questi termini, quindi, il ricorso va accolto, mentre le spese di lite seguono la soccombenza dell'Amministrazione comunale e vengono liquidate come da dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, condanna l'Amministrazione comunale alla restituzione della somma di denaro determinata secondo le modalità specificate, con l'aggiunta degli interessi legali dalla data di proposizione della domanda giudiziale fino al soddisfo.

Condanna il Comune di Bologna al pagamento delle spese di lite, nella misura complessiva di € 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio in data 8 marzo 2012, con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Giuseppe Calvo

L'ESTENSORE

Italo Caso

IL CONSIGLIERE

Ugo Di Benedetto

Depositata in Segreteria il 5 aprile 2012

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)