

Pubblicato il 04/02/2020

Sent. n. 131/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 837 del 2011, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Baciga e dall'Avv. Antonio Sartori, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia, San Polo, 2988;

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Caineri, Giovanni Michelin, Fulvia Squadroni, domiciliato elettivamente presso il loro studio in Verona, via piazza Bra', 1;

per l'annullamento

dell'ingiunzione di pagamento [omissis] di prot. relativa al contributo di costruzione riguardante la DIA n. [omissis]; della deliberazione della Giunta Municipale 4 giugno 2010 n. 181;

per quanto possa occorrere, della deliberazione della Giunta municipale 4 giugno 2010 n. 181, con la quale sono stati deliberati i criteri di applicazione del nuovo regime contributivo dei permessi di costruire nella parte in cui prevede il pagamento del contributo di costruzione per il solo fatto del mutamento d'uso o per il caso di restauro o ristrutturazione di cui all'art. 3, comma 1, del d.p.r. n. 380 del 2001;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2019 il dott. Paolo Nasini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

[omissis] con Dia del [omissis] ha comunicato l'avvio di un intervento di variante all'originario progetto generale di restauro conservativo descritto nella relazione tecnica ad esso allegata relativo alla [omissis] nel centro storico di Verona, di origine settecentesca, con accesso da [omissis].

Con atto del 18 ottobre 2010, il Comune di Verona, calcolata in mq. 186 la complessiva superficie d'intervento distribuita sui due piani, ha richiesto a [omissis] il pagamento di Euro 15.866,85, di cui euro 2.169,68 per oneri di urbanizzazione primaria, euro 3.506,42 per oneri di urbanizzazione secondaria ed € 10.190,76, per costo di costruzione, calcolato in euro 203.815,20 il prezzo totale dei lavori eseguiti, con l'ulteriore importo, a titolo di interessi, pari ad 831,79.

[omissis] ha contestato la fondatezza della richiesta per due ragioni:

1) la disciplina vigente non prevederebbe il pagamento del contributo di costruzione per gli interventi di restauro conservativo;

2) le opere eseguite non avrebbero aggravato, anzi, avrebbero alleggerito il precedente carico urbanistico dato dalla destinazione artigianale dell'immobile.

Il Comune, d'altronde, ha emesso l'ingiunzione di pagamento impugnata indicata in epigrafe.

Avverso la predetta ingiunzione e, se del caso, avverso la delibera della Giunta comunale n. 181/2010, con ricorso depositato in data 5.5.2011, [omissis] ha proposto impugnazione deducendo i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 16, d.p.r. n. 380 del 2001: secondo parte ricorrente, il provvedimento impugnato è illegittimo avendo il Comune di Verona errato nell'applicare l'art. 16, d.p.r. n. 380 del 2001, in quanto l'intervento edilizio posto in essere da [omissis] andrebbe qualificato quale "restauro conservativo", come tale sottratto integralmente al pagamento del contributo anche per l'ipotesi di mutamento di destinazione compatibile, fermo restando che, secondo la ricorrente, tra l'altro, nel caso di specie non sarebbe nemmeno configurabile una modifica della destinazione d'uso ai fini dell'assoggettabilità dei lavori eseguiti al contributo di costruzione;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 16, d.p.r. n. 380 del 2001; eccesso di potere per difetto di istruttoria, per errore nei presupposti di fatto e per difetto di motivazione: secondo parte ricorrente, le opere non hanno la consistenza di una ristrutturazione, non avendo realizzato un radicale mutamento del manufatto preesistente, e il mutamento di destinazione non può ritenersi rilevante sotto il profilo dell'aumento del carico urbanistico;

3) violazione dell'art. 16, d.p.r. n. 380 del 2001; eccesso di potere per sviamento e per difetto di motivazione: secondo parte ricorrente, la richiesta di pagamento del costo di costruzione calcolato dal Comune non terrebbe conto del fatto che più della metà delle spese determinate come presunte, sono riferite ad opere di costoso restauro delle superfici di calpestio, delle pareti e dei loro apparati decorativi riguardanti la quasi totalità delle superfici visibili;

4) con riferimento alla deliberazione della Giunta municipale n. 181/2010, con la quale è stata approvata la "Guida al calcolo del contributo di costruzione", secondo parte ricorrente, laddove la stessa avesse natura provvedimento sarebbe affetta da vizio di incompetenza, essendo la disciplina edilizia riservata alla competenza esclusiva del Consiglio comunale.

Si è costituito in giudizio il Comune di Verona contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Parte ricorrente ha depositato memorie difensive.

All'udienza del 5.12.2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Occorre esaminare la normativa vigente *ratione temporis*: infatti, <<la denuncia d'inizio di attività (DIA) non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge; pertanto, l'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione sorge immediatamente in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della denuncia, onde sono inapplicabili le norme sopravvenute>> (C. Stato, sez. IV, 07/07/2016, n.3014).

In particolare, l'art. 3, d.p.r. n. 380 del 2001 definisce alla lettera c), "interventi di restauro e di risanamento conservativo", <<gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi

estranei all'organismo edilizio>>; alla lettera d), "interventi di ristrutturazione edilizia", <<gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente>>.

L'art. 10, del medesimo decreto, nel determinare quali interventi richiedano il rilascio del permesso a costruire, ricomprende, alla lettera c), <<gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti>>, ovvero che, <<limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni>>.

In forza del previgente, *ratione temporis*, art. 22, comma 3, poi, gli interventi di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), potevano essere realizzati mediante denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire.

In via generale <<ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), T.U. Edilizia, le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche del volume, dei prospetti ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia), anche se di dimensioni modeste. In via residuale, la SCIA assiste, invece, i restanti interventi di ristrutturazione c.d. leggera (compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell'edificio preesistente) (T.A.R. Campania, sez. IV, 05/02/2019, n. 6209).

Più precisamente, <<gli interventi edilizi che alterino l'originaria consistenza fisica di un immobile e comportino l'inserimento di nuovi impianti o la modifica e redistribuzione dei volumi, non possono configurarsi né come manutenzione straordinaria né come restauro o risanamento conservativo, ma rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia. Non può essere ascritto, pertanto, al restauro o risanamento conservativo un intervento edilizio implicante un incremento di superficie o un mutamento di sagome o di destinazione d'uso che devono essere, in ogni caso, preceduti dall'acquisizione del relativo titolo edilizio, ravvisabile nel c.d. permesso di costruire>> (T.A.R. Campania, sez. III, 03/04/2018, n. 2141).

In questo stesso senso, <<per la normativa edilizia (art. 3 comma 1, lettere a e c del T.U. n. 380 del 2001, in combinato disposto con l'art. 10 comma 1, lett. c e con l'art. 23 ter del medesimo T.U.), le opere interne e gli interventi di ristrutturazione urbanistica, come pure quelli di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, necessitano del preventivo rilascio del permesso di costruire ogni qualvolta comportino mutamento di destinazione d'uso tra due categorie funzionalmente autonome>> (T.A.R. Lazio, sez. II, 04/04/2017, n. 4225).

Applicando i principi giurisprudenziali predetti alla fattispecie in esame, quindi, l'intervento edilizio per il quale è causa rientra certamente tra le ipotesi di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), trattandosi di modificazione di destinazione dell'immobile sito in zona A (centro storico di Verona), attuata mediante opere che, per vero, non possono nemmeno qualificarsi "minime".

Le opere descritte nella relazione di cui al progetto di variante sono le seguenti: <<al piano terra è prevista la realizzazione di una bussola di ingresso dalla quale si avrà accesso alle due unità, uno al piano terra e una al primo piano. Al piano terra l'attuale laboratorio verrà suddiviso in una parte a magazzino-deposito con relativi servizi igienici e una parte ad ufficio, a servizio della chiesa, sempre con i relativi servizi igienici. In prossimità dell'abside della chiesa le tramezzature chiuderanno i vari spazi realizzati con diaframmi vetrati per permettere una lettura completa dell'architettura esistente. Per l'accesso al primo piano l'attuale scala realizzata con montanti in ferro e pedate in legno senza alzate verrà sostituita con una scala cieca sempre realizzata in ferro e legno. Sarà, invece, rispetto all'esistente, scostata dalla parete per non interferire con l'affresco presente su di essa. Nell'ufficio al piano primo l'inserimento di un servizio igienico e di un ripostiglio sono le uniche opere previste>>. A ciò si aggiungono dei lavori di restauro in senso stretto concernenti le decorazioni murali e le finiture.

La plurima suddivisione in uffici con pieno sfruttamento di entrambi i piani come dimostra anche la realizzazione di ben tre servizi igienici (uno anche per la parte adibita ad uso magazzino-deposito) determina la radicale modifica della "struttura funzionale" dell'immobile: le opere in questione, quindi, sono strettamente necessarie alla modificazione d'uso.

Si tratta, poi, di una modificazione d'uso tra categorie autonome: da quella commerciale a quella direzionale.

In merito all'aumento del carico urbanistico, infine, ciò risulta evidente se solo si considera il frazionamento delle unità interne cui si sono accompagnate delle opere che denotano un maggiore sfruttamento dell'immobile stesso (i servizi igienici in particolare) e, quindi, un maggior aggravio urbanistico.

Si rammenta, al riguardo, il principio secondo il quale <<il frazionamento di un immobile in più unità immobiliari produce un impatto maggiore sull'utilizzabilità dell'edificio e, quindi, sulle opere collettive al servizio dello stesso, anche in caso di destinazione commerciale e direzionale. Pertanto l'aumento di unità immobiliari, pur in assenza di modifiche volumetriche, comporta di per sé un incremento del carico urbanistico e l'obbligo di corrispondere i relativi oneri di urbanizzazione>> (T.A.R. Toscana, sez. III, 10/07/2013, n. 1084).

Ulteriore argomento ostativo alla qualificazione dell'opera in termini di "restauro conservativo" come asserito in giudizio da parte ricorrente è dato dal fatto che solo a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 65 bis. d.l. n.50 del 2017, convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96, l'art. 3, comma 1, lettera c), d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, è stato modificato nel senso che all'espressione <<ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili>> è stata sostituita quella <<ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi>>.

Alla luce di quanto sopra detto, quindi, devono ritenersi pienamente applicabili alla fattispecie in esame gli artt. 16, d.p.r. n. 380 del 2001 (che assoggetta all'obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione / costi di costruzione, gli interventi soggetti a permesso di costruire) e l'art. 22, commi 3 e 5 d.p.r. n. 380 del 2001, vigente *ragione temporis* (ai sensi dei quali nei casi di D.i.a. alternativa a permesso a costruire – tra i quali rientrano gli interventi ex art. 10, comma 1, lett c) del medesimo decreto – è dovuto il contributo ai sensi dell'art. 16).

Nel caso di specie, come si è detto, l'intervento edilizio in oggetto integra la fattispecie di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), trattandosi di mutamento di destinazione con realizzazione di opere strettamente connesse e rilevanti, come tali richiedenti il rilascio di permesso di costruire, o, come avvenuto nel caso di specie, denuncia di inizio attività in sostituzione.

In ordine agli oneri di costruzione va ricordato che essi <<costituiscono una prestazione patrimoniale di natura impositiva che trova la sua "ratio" giustificatrice nell'incremento patrimoniale che il titolare del permesso di costruire consegue in dipendenza dell'intervento edilizio. Il contributo in questione è strettamente connesso al concreto esercizio della facoltà di edificare, in misura corrispondente all'entità e alla qualità del maggior carico urbanistico conseguente alla realizzazione del fabbricato

assentito ed all'insieme dei benefici che la nuova opera ne ritrae>> (T.A.R. Lazio, sez. II , 12/05/2015, n. 6901)

In questo senso, peraltro, fermo restando che la delibera della Giunta comunale impugnata in via "eventuale" da parte ricorrente non rileva in termini provvedimentali, ma, come suggerito dall'oggetto della stessa, assume la funzione di mera "guida" per la determinazione degli oneri di costruzione, la voce relativa al "costo di costruzione" risulta essere stata correttamente determinata sulla scorta non dell'effettivo costo delle opere, ma di quello "tabellare" (c.d. costo teorico), in considerazione dei mq complessivi relativi alla superficie oggetto di mutamento di destinazione, a prescindere o meno, quindi, dagli effettivi costi sostenuti dall'impresa e dall'imputazione degli stessi, trattandosi di immobile destinato ad uso direzionale.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, il ricorso deve essere respinto.

Attesa la peculiarità dell'oggetto della vertenza le spese di lite devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa integralmente le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Nasini

IL PRESIDENTE

Alberto Pasi

IL SEGRETARIO