

Pubblicato il 21/09/2020

Sent. n. 1675/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2090 del 2016, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Bruno Bianchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso Italia, 8;

contro

Comune di Legnano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Paire, Andrea Gandino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. [omissis], notificato il medesimo giorno, con il quale il Dirigente del Settore 3 – Servizi per l'Edilizia e il Territorio del Comune di Legnano invitava la società ricorrente a versare il contributo di costruzione determinato in euro 140.409,85, per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in relazione alla modifica di destinazione d'uso da produttivo a commerciale, della porzione di fabbricato ubicato in [omissis];

- di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2020 la dott.ssa Silvana Bini tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa, secondo quanto disposto dall'art. 84, commi 5 e 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (conv. legge n. 27/2020) e dal decreto del Presidente del T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano n. 6/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

[omissis] ha proposto il presente ricorso (ritualmente notificato e depositato), in qualità di proprietaria di un immobile nel Comune di Legnano, in [omissis], incluso in un più vasto compendio immobiliare, costituito da capannoni edificati e in parte destinati ad attività di vendita al dettaglio di generi non alimentari.

Il ricorso è proposto avverso l'atto prot. n. [omissis], con il quale il Dirigente del Settore 3 – Servizi per l'Edilizia e il Territorio del Comune di Legnano ha chiesto alla società il versamento di € 140.409,85, a titolo di contributo di costruzione, per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in relazione alla modifica di destinazione d'uso, da "produttivo" a "commercio di vicinato", di

porzione del suddetto fabbricato (convenzionali mq. 186,33 per attività di vendita di merci ingombranti).

La contestazione della pretesa creditoria muove dal procedimento avviato con istanza del 19 ottobre 2005 della [omissis] (in qualità di titolare di contratto di locazione finanziaria) e della [omissis] (in qualità di proprietaria), con cui si chiedeva all'Amministrazione comunale il rilascio del permesso di costruire per la "trasformazione d'uso di porzione di fabbricato in Legnano - [omissis], con variazione da "industriale a commerciale di mq 1479,90" e con la precisazione che la "variazione d'uso non comporta l'esecuzione di alcuna opera" (così la relazione tecnica allegata all'istanza). Secondo quanto riferito dalla ricorrente, al momento della presentazione della domanda l'immobile interessato ricadeva in "zona BC – zona commerciale esistente e di completamento", con funzione principale quella commerciale in essere e con possibilità di insediamento di nuove attività commerciali e all'ingrosso.

La difesa dell'Amministrazione, dal canto suo, evidenzia che si trattava di un ambito idoneo all'insediamento di medie strutture di vendita [MS2 (ambito B7)] e richiama l'art. 14.2 delle NTA dell'allora strumento urbanistico, secondo cui "*Sia nel caso di interventi ricompresi nel perimetro dei Piani Attuativi sia per gli interventi edilizi diretti, da realizzare attraverso permesso di costruire regolamentato, qualora vengano posti in essere interventi di qualsiasi natura, finalizzati all'insediamento di medie e grandi strutture di vendita, tra cui i centri commerciali indicati dall'art. 4 del D.Lgs. n. 114/98, deve essere prevista la dotazione di parcheggi pubblici o di uso pubblico di cui all'art. 66 delle presenti Norme*", mentre l'indicato art. 66 prevedeva una dotazione di aree a standard pari a 100% della superficie lorda di pavimento, di cui almeno la metà a parcheggio di uso pubblico, dovendosi in ogni caso assicurare il reperimento *in loco* della quota destinata a parcheggio di uso pubblico, attuabile anche subordinando il rilascio del permesso di costruire ad apposita convenzione o atto unilaterale d'obbligo per l'asservimento ad uso pubblico di aree a parcheggio privato (v. memoria del Comune di Legnano in data 26 giugno 2020).

Relativamente al compendio immobiliare della [omissis] sono state presentate diverse domande di permesso di costruire: agli atti risultano, oltre alla pratica edilizia PDC 157/2005 riferita all'immobile in esame identificato al civico n. [omissis], (relativa al mutamento di mq 1479,40 nell'unità catastalmente distinta al Mappale [omissis], la pratica [omissis] riferita all'immobile identificato al civico n. [omissis] e la pratica [omissis] riferita all'immobile identificato al civico n. [omissis].

Tuttavia nessuna delle istanze presentate dal 2005 al 2007 perveniva alla conclusione del procedimento, in quanto la società non dava riscontro alle richieste di integrazioni documentali inviate dall'UTC nell'aprile 2007 (cfr. doc. n. 9 del Comune - relativa alla pratica edilizia PDC 157/2005 - da cui emerge che con nota del 16 aprile 2007 l'UTC chiedeva alla [omissis] la produzione di documentazione integrativa, rappresentando all'istante che "*l'emanazione del permesso di costruire è subordinato alla presentazione di quanto sottoriportato (...)*" e che "*ai sensi dell'art. 21 del vigente Regolamento Edilizio gli adempimenti richiesti dovranno essere compiuti entro il termine di 180 giorni dal ricevimento della presente*".

Medio tempore – come riferito dalla difesa comunale – venivano avviate trattative per la stipula della convenzione urbanistica concernente il reperimento di aree a standard commerciale, relativamente all'ambito commerciale B7. Indi il 23 dicembre 2009 [omissis] stipulava la relativa convenzione, senza che vi venisse disciplinato il contributo di costruzione dovuto per il mutamento di destinazione d'uso dei tre immobili interessati.

Come documentato dalla difesa comunale, con nota in data 14 marzo 2016 – poi integrata il 10 maggio 2016 – la [omissis] presentava una comunicazione di modifica di destinazione d'uso, da "produttivo" a "commerciale" (attività di vendita di mobili, tipologia merce ingombrante) per convenzionali mq 186,33 (superficie di vendita effettiva pari a mq. 1490,65), di una porzione dell'immobile ubicato al civico n. [omissis], da aggiungersi agli esistenti mq. 342,16 già a destinazione commerciale per effetto della concessione edilizia n. [omissis].

Con atto del [omissis], infine, il Dirigente del Settore 3 - Servizi per l'Edilizia e il Territorio del Comune di Legnano richiedeva alla ricorrente il versamento del contributo di costruzione dovuto per

il mutamento di destinazione d'uso, da "produttivo" a "commercio di vicinato" (per rivendita di materiale ingombrante), di porzione del fabbricato ubicato in [omissis]. La somma veniva quantificata in € 140.409,85, in ragione del maggiore importo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria relativi alla nuova destinazione funzionale, alla luce della superficie lorda di pavimento reale interessata.

Avverso questo atto la [omissis] ha articolato le seguenti censure:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 52, comma 2, della LR 11 marzo 2005, n. 12. Eccesso di potere per manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per manifesta irrazionalità. Illogicità.

Secondo la tesi della ricorrente la pretesa creditoria è infondata perché il mutamento di destinazione d'uso della porzione di fabbricato de quo, relativa al piano terreno, per la superficie di 1.479,40 mq, era già "intervenuto" nel 2005. Questa circostanza troverebbe conferma nella convenzione urbanistica del 23 dicembre 2009, in cui le parti avevano dato atto dell'intervenuta modifica della destinazione d'uso dell'ottobre 2005 riguardante l'unità immobiliare in questione. Evidenzia inoltre la ricorrente che, trattandosi di un mutamento senza opere, in base all'art. 52, comma 2, della L.R. n. 12/2005, il cambio di destinazione era subordinato solo a preventiva comunicazione al Comune; pertanto la richiesta inoltrata nel 2005 era sufficiente per il cambio di destinazione, senza necessità di assenso da parte dell'ente locale, circostanza tuttavia che l'Amministrazione ha trascurato di valutare.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 52, comma 3, della LR 11 marzo 2005, n. 12. Eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto. Manifesta ingiustizia. Irrazionalità ed illogicità. Eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza.

In base alle disposizioni regionali (artt. 52, comma 1, e 27 L.R. n. 12/2005), i mutamenti di destinazione d'uso con opere edilizie sono soggetti al contributo di costruzione relativo all'intervento così come da qualificare alla luce delle opere in sé, indipendentemente dalla nuova funzione; sicché, anche qualificando l'intervento come manutenzione straordinaria, nulla sarebbe dovuto, in base all'art. 43, comma 1, della suddetta legge regionale. Evidenzia poi la ricorrente che l'art. 52, comma 3, della L.R. n. 12/2005 prevede che "*Qualora la destinazione d'uso sia comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione*", con la conseguenza che il contributo di costruzione non sarebbe dovuto neppure per il cambio di destinazione d'uso senza opere, a meno che questo non avvenga nei dieci anni dall'ultimazione dei lavori; pertanto, nel caso in esame, in cui vi è stato solo un mutamento di destinazione d'uso senza opere ed è decorso il termine di 10 anni dall'ultimazione dei lavori, nulla sarebbe dovuto.

3) Eccesso di potere per travisamento. Eccesso di potere per manifesta ingiustizia.

La ricorrente, dopo aver ricordato la finalità del contributo di urbanizzazione, rileva come nel caso in esame il mutamento di destinazione sia così limitato (soli 186,33 mq.) da non comportare un aumento del carico urbanistico, per cui il cambio doveva intendersi gratuito.

Si è costituito in giudizio il Comune di Legnano chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza del 14 luglio 2020 tenutasi senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, commi 5 e 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (conv. legge n. 27/2020), attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1) La società ricorrente contesta la pretesa creditoria del Comune di Legnano, per un mutamento di destinazione d'uso di un suo fabbricato da "produttivo" a "commercio di vicinato" (attività di vendita di mobili, tipologia merce ingombrante) per la superficie convenzionale di 186,33 mq. (superficie di vendita effettiva pari a mq. 1490,65).

2) Nel primo motivo la ricorrente sostiene l'illegittimità della richiesta, in quanto la modifica della destinazione d'uso della porzione di fabbricato in questione, da "produttivo" a "commerciale" per una superficie di 1.479,40 mq., sarebbe già intervenuta nel 2005.

Secondo la tesi della ricorrente la circostanza che non vi sia un provvedimento espresso di assenso non rileva, in quanto in base all'art. 52, comma 2, della L.R. n. 12/05, applicabile *ratione temporis*, i mutamenti della destinazione d'uso non comportanti la realizzazione di opere edilizie dovevano essere solo oggetto di preventiva comunicazione dell'interessato al Comune. Nella fattispecie, a suo dire, tale formalità deve ritenersi assolta con la richiesta di titolo edilizio inoltrata nel 2005 – indipendentemente dall'esito del relativo *iter* –, così venendo integrato il presupposto legale per l'abilitazione al diverso uso dell'immobile.

La tesi della società non può essere accolta.

Dalla documentazione in atti risulta che la società [omissis] ha presentato, nel corso del 2005 e del 2007, una serie di istanze tese al rilascio di titoli edilizi, tra cui quella interessante l'immobile di [omissis] per un cambio di destinazione d'uso, da "industriale" a "commerciale", della porzione di fabbricato per la superficie di 1.479,40 mq.

Detto procedimento non si è mai concluso, dal momento che la Società non ha dato riscontro alla richiesta di integrazione documentale del 16 aprile 2007, ove peraltro si avvertiva espressamente che "*l'emanazione del permesso di costruire è subordinato alla presentazione di quanto sotto riportato (...)*" e che ai sensi dell'art. 21 del REC "*gli adempimenti richiesti dovranno essere compiuti entro il termine di 180 giorni dal ricevimento della presente*".

La dichiarata volontà del privato di vedere formalmente assentito il cambio di destinazione d'uso con il rilascio di un permesso di costruire, ad avviso del Collegio, esclude che detta richiesta possa valere anche come mera comunicazione del proposito di mutare autonomamente la destinazione d'uso dell'immobile. Se è vero che il legislatore regionale ha inteso semplificare le formalità del caso, quando si tratti di variazioni conformi alle previsioni urbanistiche comunali ed alla normativa igienico-sanitaria e non si dia luogo alla realizzazione di opere edilizie, è altrettanto vero che ciò presuppone evidentemente una consapevole volontà del privato di dare corso alla nuova destinazione funzionale del manufatto senza condizioni o riserve; nella circostanza, al contrario, quali che fossero le ragioni che avevano indotto alla richiesta del permesso di costruire in luogo dell'effettuazione di una mera comunicazione, è chiaro che l'istanza prodotta implicava il rilascio di un atto di assenso e a questo tacitamente subordinava la nuova destinazione d'uso, sì da non poter essere la stessa assimilata ad una comunicazione *ex se* produttiva dell'effetto legale di cui all'art. 52, comma 2, della L.R. n. 12/05. Una comunicazione formale in tal senso è poi intervenuta solo nel marzo 2016 per l'insediamento dell'attività di vendita di mobili (v. all. 10 della produzione del Comune di Legnano). Sostiene ancora parte ricorrente che l'avvenuto cambio di destinazione d'uso troverebbe conferma nella convenzione urbanistica del 23 dicembre 2009, in cui le parti avevano dato atto dell'intervenuta modifica della destinazione d'uso dell'ottobre 2005 riguardante l'unità immobiliare in questione.

Ad avviso del Collegio la convenzione del 23 dicembre 2009 non incide sulla vicenda in esame. Le parti si sono limitate a dare atto dell'avvenuta presentazione in data 19 ottobre 2005 di una "*richiesta di modifica d'uso da industriale a commerciale di una porzione (...) del suindicato fabbricato al mappale 167 del foglio 12, ubicato in viale Sabotino n. 251*", senza alcun riferimento alla definizione del procedimento edilizio e agli effetti legali che ne sarebbero scaturiti.

La convenzione si è occupata degli standard urbanistici necessari per l'attività commerciale, ben diversi dagli oneri di urbanizzazione gravanti su chi procede al cambio di destinazione d'uso. Una cosa è infatti il reperimento degli standard richiesti dalla normativa di piano per l'attività commerciale, altro gli oneri di urbanizzazione (o la differenza come nel caso in esame) per il diverso carico urbanistico derivante dal differente tipo di funzione. Il presupposto imponente per il pagamento degli oneri di urbanizzazione va ravvisato nella domanda di una maggiore dotazione di servizi (rete viaria, fognature, ecc.) nell'area di riferimento, che sia indotta dalla destinazione d'uso concretamente impressa all'immobile.

La ricorrente sostiene anche che in base all'art. 52 della L.R. n. 12/2005, rubricato "Mutamenti di destinazione d'uso con e senza opere edilizie", il cambio di destinazione funzionale senza opere doveva essere considerato gratuito. Il motivo è sviluppato nella seconda censura, in cui si evidenzia che, alla luce di quanto stabilito dal comma 3 della suindicata disposizione (*"Qualora la destinazione d'uso sia comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione"*), il contributo di costruzione per il cambio di destinazione d'uso senza opere è dovuto unicamente quando questo avvenga nei dieci anni dall'ultimazione dei lavori; ipotesi che, risalendo all'ottobre 2005 la pratica inerente la variazione della destinazione d'uso per la superficie di 1.479,40 mq., non ricorrerebbe nel caso di specie.

La tesi della ricorrente non è condivisibile.

Per costante giurisprudenza, il mutamento di destinazione d'uso da "industriale" a "commerciale", anche senza realizzazione di nuove opere, integra una variazione tra categorie funzionali distinte e non omogenee che determina un incremento del carico urbanistico, soggiacendo, pertanto, all'onere di sopportare gli oneri concessori conseguenti all'aggravio del carico urbanistico; quindi, l'incremento del carico urbanistico, ancorché discendente da un mutamento di destinazione d'uso senza opere, è presupposto sufficiente a determinare la debenza degli oneri concessori, rapportati agli oneri di urbanizzazione, in considerazione dell'aggravio urbanistico conseguente all'incremento dei flussi di traffico e di clientela che la destinazione commerciale, rispetto alla iniziale destinazione industriale, necessariamente implica (v. TAR Lazio, Sez. II, 19 settembre 2017 n. 9818). Come questo Tribunale ha già avuto modo di rilevare (Sez. IV, 10 giugno 2010 n. 1787), il *"fondamento degli oneri di urbanizzazione non consiste nell'atto amministrativo in sé, bensì nella necessità di redistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione, facendoli gravare sugli interessati che beneficiano delle utilità derivanti dalla presenza delle medesime, secondo modalità eque per la comunità (cfr. T.A.R. Veneto, sez. II - 13/11/2001 n. 3699). Pertanto, anche nel caso della modificazione della destinazione d'uso cui si correla un maggior carico urbanistico, è integrato il presupposto che giustifica l'imposizione al titolare 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 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, cosicché la circostanza che le modifiche di destinazione d'uso senza opere non sono soggette a preventiva concessione o autorizzazione sindacale non comporta ipso jure l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione e quindi la gratuità dell'operazione"*.

Né induce a diverse conclusioni la previsione di cui all'invocato art. 52, comma 3, della L.R. n. 12 del 2005. La disposizione, invero, si limita a sancire che il mutamento di destinazione d'uso di un immobile attuato entro il termine di dieci anni dal momento di conclusione di precedenti lavori fa sorgere in capo all'operatore l'obbligo di versare *"... il contributo di costruzione (...) nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione ..."*. Quindi, lungi dal rendere gratuiti i mutamenti di destinazione d'uso senza opere intervenuti oltre il termine decennale ivi indicato, la previsione ha il solo effetto di ragguagliare alla "misura massima" la quota contributiva dovuta nel periodo anteriore alla scadenza decennale, limite che viene meno quando è decorso il decennio.

3) Nell'ultima censura la ricorrente, dopo aver ricordato la finalità del contributo di urbanizzazione, sostiene che il mutamento di destinazione sia di entità così limitata da non comportare un aumento del carico urbanistico, per cui deve intendersi gratuito.

Il motivo è infondato, in quanto il cambio di destinazione ha comportato il passaggio tra due categorie funzionali d'uso, autonome dal punto di vista urbanistico e qualificate sotto il profilo della differenza del regime contributivo, per cui, in ciò insito l'aggravio del carico urbanistico, si è reso necessario il ricalcolo degli oneri di urbanizzazione.

4) Il ricorso va quindi respinto.

In considerazione della peculiarità del procedimento le spese di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (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 Milano nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza per mezzo della piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (conv. legge 24 aprile 2020, n. 27) e dal decreto n. 6/2020 del Presidente del T.A.R. per la Lombardia, con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Antonio De Vita, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvana Bini

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO