



Il carico urbanistico e gli oneri concessori

TRA INCERTEZZA E SENTENZE
VALUTAZIONE E PARAMETRI

Tecnici&Professione
Associazione Nazionale Donne Geometra – Esperti Edificio Salubre

Il Carico Urbanistico



Il concetto di “**carico urbanistico**”, è particolarmente complesso e rappresenta uno dei concetti chiave dell'urbanistica.

In particolare, è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale, ed in particolare in virtù di quanto fissato dalla **Corte di Cassazione nella Sentenza n.12878 del 2003** (*sezioni unite penali, 20 marzo 2003*), questa nozione deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento cosiddetto primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte.

Si tratta secondo la Corte di Cassazione, di un concetto non definito dalla vigente legislazione, ma che è in realtà preso in considerazione in vari standards urbanistici di cui al **decreto ministeriale 1444/68** che richiedono l'inclusione:

- a) nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone;
- b) nella sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento;
- c) nel parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione;

d) nell'esonero da ogni autorizzazione e perciò da ogni contributo per le opere interne (art. 26 legge 47/1985 e art. 4 comma 7 legge 493/93) che non comportano la creazione di nuove superfici utili, ferma restando la destinazione dell'immobile;

e) nell'esonero da sanzioni penali delle opere che non costituiscono nuovo o diverso carico urbanistico (art. 10 legge 47/1985 e art. 4 legge 493/93).

Sempre secondo la Corte di Cassazione, la nozione di “**carico urbanistico**” va valutata con riferimento all’aspetto strutturale e funzionale dell’opera ed è rilevabile anche nel caso di una concreta alterazione dell’originaria consistenza sostanziale di un manufatto in relazione alla volumetria, alla destinazione o all’effettiva utilizzazione, tale da determinare un mutamento dell’insieme delle esigenze urbanistiche valutate in sede di pianificazione, con particolare riferimento agli standard fissati dal *D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 (Cass. Sez. III n. 36104, 5/10/2011)*.

Inoltre, l’*aggravio del carico urbanistico* deve essere considerato in relazione agli indici della consistenza dell’insediamento edilizio, del numero dei nuclei familiari, della dotazione minima degli spazi (*Sez. III n. 6599, 17/2/2012*).¹

Rafforza la mancata definizione di “*carico urbanistico*” nel nostro ordinamento nazionale, l’Intesa in sede di Conferenza unificata, sancita con D.P.C.M. 20 ottobre 2016, con la quale nell’approvare il Regolamento Edilizio Tipo ai sensi dell’art. 4, comma 1-sexies, del T.U.Ed. n. 380/2001, è stato definito il *carico urbanistico* come il “*Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d’uso. Costituiscono variazione del carico urbanistico l’aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all’attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d’uso*”.

¹ *Legislazione di riferimento: Art. 27, 44 lett. b) d.P.R. 380\01 Artt. 110, 323, 479 e 481 cod. pen. CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3[^], 3 Maggio 2013(conferma ordinanza n. 56/2012 TRIB. LIBERTA' di LATINA, del 10/05/201) Pres. Teresi, Est. Ramacci, Ric. Vani*

In realtà, non siamo in presenza di una definizione con contenuto giuridico ma della descrizione (tra l'altro, parziale) dei fenomeni dai quali consegue la variazione del carico urbanistico. La nozione resta pertanto vaga e determinabile unicamente sulla base delle disposizioni di legge statale che presumono che ogni intervento edilizio incida sul carico urbanistico, aumentandolo, ad eccezione degli interventi, che per ragioni varie, sono invece ritenuti privi di effetti sul territorio.

Certamente rilevante, sul punto, è l'art. 23-ter del T.U. n. 380 del 2001² che contiene i principi fondamentali, determinando i confini del cambio d'uso urbanisticamente rilevante. Disposizione, peraltro, sempre a rischio di applicazioni restrittive da parte delle Regioni³. La conseguenza dell'aumento del carico urbanistico è l'onerosità dell'intervento tra tutti, gli interventi sottoposti a permesso di costruire (art. 16 del T.U.Ed. n. 380/2001). L'assenza di variazione comporta invece la gratuità dell'intervento⁴.

² Inserito, come noto, dall'art. 17, comma 1, lettera n), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014 n. 164 (1° comma, "Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale".

³ Sul cambio d'uso, anche a seguito dell'introduzione dell'art. 23 ter del T.U.Ed. n. 380/2001 e dell'art. 28 della L.R. n. n. 15 del 2013, con Circolare Prot. n. 2016/113406 del 22 febbraio 2016 Servizio Affari Generali Regione Emilia-Romagna si è precisato che: "i commi 3 e 4 dell'art. 28 della L.R. n. 15 del 2013 specificano le due situazioni in cui il mutamento d'uso comporta un aumento del carico urbanistico, richiedendo di conseguenza il reperimento di ulteriori standard urbanistici, in termini di dotazioni territoriali o di parcheggi pertinenziali (o la loro monetizzazione nei soli casi previsti dall'art. A-26 della L.R. 20 del 2000) e il versamento degli oneri di urbanizzazione. La prima ipotesi attiene al passaggio (con aumento di standard) tra le seguenti sei categorie funzionali: residenziale, turistico ricettiva, produttiva, direzionale, commerciale e rurale. Si evidenzia che è stata mantenuta la separazione tra le categorie produttiva e direzionale, che nell'attuale ordinamento regionale presentano carichi urbanistici differenti. La seconda ipotesi richiama i casi nei quali la legge regionale e i relativi provvedimenti attuativi stabiliscono, per destinazioni d'uso appartenenti alla medesima categoria funzionale, "diverse dotazioni territoriali e pertinenziali", oltre che differenti criteri localizzativi legati alle caratteristiche delle stesse. Tale circostanza è prevista dalle vigenti disposizioni regionali relative, ad esempio, alle dimensioni e al settore merceologico delle strutture commerciali, alle diverse tipologie di strutture ricettive, alle sale cinematografiche, ecc. In sintesi, la nuova legge regionale stabilisce che vi è aumento del carico urbanistico solo in caso di mutamento d'uso che comporta il passaggio da una ad un'altra categoria funzionale e, nella ipotesi di mutamento tra usi compresi nella stessa categoria funzionale, che presentino, per espressa previsione di legge o di un atto regolamentare differenti dotazioni territoriali e parcheggi pertinenziali".

⁴ Cfr. art. 17 del T.U.Ed.. A parte le ipotesi di gratuità per motivi soggettivi (tra gli altri, gli interventi edilizi realizzati dall'imprenditore agricolo per esigenze legate alla conduzione del fondo).

Sia in ambito normativo ⁵, sia in ambito giurisprudenziale, la nozione di carico urbanistico non è altro che la descrizione delle cause che ne comportano l'aumento.

Risulta evidente, che l'**indeterminatezza normativa** della definizione di **carico urbanistico** comporti l'indeterminatezza delle applicazioni concrete e notevole contenzioso soprattutto laddove si tratti di quantificare la variazione del carico in conseguenza di interventi su edifici già esistenti⁶.

Numerose sentenze contribuiscono a definire il concetto di “carico urbanistico”, come quella della Corte Costituzionale (sentenza 3 novembre 2016 n. 231), che si è espressa sulla legge urbanistica della Regione Liguria n. 12 del 2015, sul presupposto dei diversi effetti sul carico urbanistico, che qualificano gli interventi edilizi, indicano i relativi titoli e dispongono in merito alla onerosità o alla gratuità.

La Corte parte dal presupposto in base al quale il carico urbanistico costituisce un principio fondamentale della legislazione statale.

Ad assurgere a principio non è tanto la definizione normativa di carico urbanistico in quanto tale che, di fatto, non esiste[va]c'è, quanto piuttosto la interrelazione tra tale concetto e la classificazione degli interventi edilizi (art. 3, comma 1, lett. b), 10, comma 3 e 17, comma 4, del T.U.Ed.), la individuazione dei titoli abilitativi e la disciplina del contributo di costruzione, ambiti che la Corte

⁵ Artt. 3 e 17 del T.U. n. 380 del 2001. Art. 30, comma 1, L.R. n. 15 del 2013.

⁶ Tra le tante, cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 6 maggio 2014, n. 468, in giustizia-amministrativa.it, secondo cui “gli oneri di urbanizzazione devono essere ricalcolati in modo da tenere conto soltanto dell'incremento del carico urbanistico. Poiché non esiste un metodo univoco, e in mancanza di una disciplina comunale di carattere generale, è possibile procedere in via residuale scorporando dall'importo calcolato secondo i parametri attuali quello originariamente versato per il medesimo titolo al momento della costruzione dell'edificio e dei successivi ampliamenti; (h) il confronto tra questi importi va fatto in base al loro valore nominale (previa conversione in euro), perché le somme versate a suo tempo dal privato corrispondono a opere di urbanizzazione che l'amministrazione ha realizzato nel medesimo periodo, mentre le nuove opere devono essere evidentemente eseguite con i costi attuali, che non possono essere compensati attraverso rivalutazioni virtuali. In altri termini, più ci si allontana dalla data di costruzione dell'edificio, minore è l'utilità delle originarie opere di urbanizzazione, e quindi maggiore è il contributo economico che può essere ragionevolmente chiesto al privato quando attraverso interventi di ristrutturazione viene aumentato il carico urbanistico”.

ha più volte indicato come devoluti alla competenza esclusiva dello Stato a cui devono attenersi le disposizioni regionali.⁷

La questione rimessa alla Corte riguardava alcuni interventi qualificati genericamente dalla legge regionale Liguria come “interventi sul patrimonio edilizio esistente”, che venivano esonerati dal contributo di costruzione anche se determinavano un aumento della superficie agibile dell’edificio o delle singole unità immobiliari, quando siffatto incremento fosse inferiore a 25 mq e la variazione derivasse da una semplice eliminazione di muri divisorii; esonerava dal contributo anche gli interventi di frazionamento di unità immobiliari che determinassero un aumento del numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pure con aumento di superficie agibile.

Con tali disposizioni (art. 6, comma 20 e comma 21, primo trattino, della L.R. n. 12 del 2015), la Regione aveva contemporaneamente inciso sulla definizione delle categorie di intervento, sulla definizione di carico urbanistico e sulla disciplina statale del contributo di costruzione e dei relativi esoneri. Incideva in particolare sull’ampiezza della nozione di manutenzione straordinaria, come definita dall’art. 3, comma 1, lett. b) e dall’art. 6, comma 2, lett. a) del T.U.Ed.⁸; della ristrutturazione edilizia (art. 3, comma 1, lett. d, T.U.Ed.) e dei casi di esenzione dal pagamento del contributo di costruzione (art. 17, comma 3, T.U.Ed.): gli interventi sul patrimonio edilizio esistente possono infatti rientrare nella manutenzione straordinaria o nella ristrutturazione o anche nella nuova costruzione e la disposizione regionale prevedeva un’esenzione per ipotesi che, stando alla legge statale, non avrebbero invece potuto beneficiarne.

Ed infatti l’art. 17, comma 4, del T.U.Ed., per la manutenzione straordinaria che aumenti la superficie calpestabile⁹, prevede l’esenzione dal pagamento unicamente riguardo al costo di costruzione (riducendo quindi il pagamento del

⁷ Sulla natura fondamentale delle norme statali relative ai titoli edilizi, cfr. ex multis, Corte cost. n. 303 del 2003, punto 11.2 delle “Considerazioni in diritto”; sulla definizione delle categorie di interventi, tra le tante, v. Corte cost. n. 309/2011, n. 102/2013 e n. 139/2013

⁸ L’intero comma 2 dell’art. 6 è stato in seguito abrogato dall’articolo 1, comma 1, lettera b), numero 4), del D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222

⁹ Ipotesi di difficile inquadramento. L’unico caso, di fatto, è quello della realizzazione di un soppalco. Ogni altra ipotesi di “aumento della superficie calpestabile” finirebbe per rientrare nella tipologia della ristrutturazione.

contributo di costruzione alla sola parte che si riferisce agli oneri di urbanizzazione), senza fare distinzioni tra i vari tipi di manutenzione straordinaria (a parte l'esenzione per gli interventi sugli edifici unifamiliari) come invece era previsto dalla disposizione regionale che aveva individuato alcuni interventi "minori" sotto il profilo del carico urbanistico e li aveva esentati dall'intero contributo. Quanto agli interventi di ristrutturazione sul patrimonio esistente, l'art. 17, comma 4 bis, del T.U.Ed. prevede la riduzione della sola misura del contributo di costruzione se gli interventi siano effettuati su edifici dismessi o in via di dismissione¹⁰.

Le citate disposizioni regionali avevano ampliato tali fattispecie, violando in tal modo i principi fondamentali della materia rimessi alla legislazione dello Stato. L'art. 6, comma 21, secondo trattino, della L.R. Liguria n. 12 del 2015 riguardava invece una ipotesi di riduzione della misura del contributo, e la questione di costituzionalità è stata, con tale riguardo, rigettata.

La Corte ha infatti affermato che costituiscono principi fondamentali della materia "governo del territorio" solo le ipotesi di esenzione, non le ipotesi di riduzione della misura del contributo di costruzione, in quanto quest'ultima ipotesi salvaguarda il principio dell'onerosità degli interventi edilizi che costituisce la regola sancita dalla legislazione statale, basata sulla presunzione che gli interventi edilizi incidano sul carico urbanistico.

Mentre la gratuità rappresenta una eccezione totale al principio di onerosità, che spetta tassativamente indicata dalla legge statale.

Con la conseguenza che i casi di esenzione non possono essere ampliati dalla legge regionale che può solo determinare la misura (più o meno ampia) della riduzione.

La Corte ha così ritenuto legittima la disposizione regionale che precisi (misurandola) la nozione di aumento del carico urbanistico, in quanto non lesiva del principio fondamentale espresso dalla norma statale che prevede ipotesi di

¹⁰ L'art. 16, comma 10, del T.U.Ed., prevede inoltre che "Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all' articolo 3, comma 1, lettera d) , i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni".

riduzione della misura del contributo per gli interventi di manutenzione straordinaria che comportino aumento del carico urbanistico.

In conclusione, è demandato alla legge statale di stabilire quali siano gli interventi edilizi (da definirsi anch'essi solo in ambito statale) non sottoposti al contributo di costruzione, o a parte di esso, nonché di stabilire le ipotesi di riduzione. Le relative disposizioni esprimono principi fondamentali, non derogabili in ambito regionale.

La misura del contributo invece può essere oggetto di una disciplina dettagliata regionale, sempre nel rispetto dei limiti (minimi) stabiliti dalla legge statale, quando previsti (così ad esempio, art. 17, comma 4 bis, T.U.Ed.) (*Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2017 n. 2567*).

Vale insomma, in materia di contribuzione urbanistica, lo stesso principio valevole per le sanzioni edilizie che costituiscono materia devoluta, quanto alla indicazione dei principi fondamentali, alla competenza dello Stato, mentre le Regioni possono legiferare in tema di misura delle sanzioni che, in quanto normativa di dettaglio, è rimessa al potere regionale e al potere regolamentare degli stessi Comuni (*Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362*).

L'aumento di *carico urbanistico* può verificarsi indifferentemente all'interno di zone già pienamente urbanizzate (compresi dunque i centri storici), zone in corso di urbanizzazione, ancora da lottizzare o perfino in zone rurali in seguito agli interventi di:

- lottizzazione;
- nuova costruzione di edifici;
- frazionamento di un edificio o unità immobiliare;
- cambio di destinazione d'uso.

In quest'ultimo caso l'aumento di carico urbanistico si verifica quando la destinazione d'uso iniziale, cioè quella legittimamente insediata nell'edificio o unità immobiliare oggetto di intervento, richiede minori dotazioni urbanistiche

soprattutto in termini di parcheggi pubblici e pertinenziali, rispetto alla destinazione d'uso finale o di progetto.

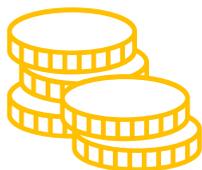
Un esempio. La trasformazione di un edificio dapprima adibito a magazzino in negozio (attività commerciale), crea immancabilmente un aumento di traffico, perché, soprattutto se la nuova attività si sviluppa in zone periferiche o non servite dai trasporti pubblici, i consumatori vi si recheranno in automobile, causando un aumento del traffico stradale e l'esigenza di preparare una nuova e idonea rete viaria con una idonea illuminazione e l'inserimento in zona nuovi parcheggi.

Anche il frazionamento di un appartamento in centro storico implica un aumento di carico urbanistico, perché nello spazio prima abitato da una singola famiglia se ne vanno ad insediare altre, con conseguente maggiori richieste di parcheggi pubblici e pertinenziali, posti per scuole, asili e così via.

Gli interventi con aumento di carico urbanistico sono dunque soggetti:

- alla cessione di una certa quota di superficie per la costruzione ex novo dei servizi e infrastrutture necessari, un'opzione normalmente riservata alle lottizzazioni;
- alla creazione dei posti auto pertinenziali previsti dai piani urbanistici o, in alternativa, alla loro monetizzazione, cioè al pagamento di un onere monetario considerato equivalente;
- al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria (strade residenziali di vicinato, piste ciclabili, percorsi pedonali, parcheggi pubblici e pertinenziali, fogne, illuminazione pubblica, spazi a verde pubblico attrezzato e impianti a rete per l'adduzione di acqua, gas, energia elettrica, linee telefoniche e di trasmissioni dati) e secondaria (servizi collettivi come mercati rionali, scuole, asili, consultori e così via): è poi il Comune a farsi carico dell'effettivo potenziamento e manutenzione di queste infrastrutture.

L'onerosità del carico urbanistico



L'onerosità si traduce nel pagamento del contributo di costruzione, del quale una quota è commisurata al costo di costruzione (connesso alla tipologia e all'entità - superficie e volumetria - dell'intervento edilizio) e assolve alla funzione di compensare la compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore, a seguito della nuova edificazione; altra quota (gli oneri di urbanizzazione) assolve alla funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riverserà sulla zona in conseguenza dell'intervento edilizio. L'onerosità può comportare anche (laddove la pianificazione lo imponga) la necessità di reperire le aree per i parcheggi pubblici e il verde da cedere al Comune (con o senza opere) o di provvedere (in mancanza di aree) alla c.d. "monetizzazione"^{11 12}

Mentre il costo di costruzione è legato alla "quantità" del costruito e quindi è facilmente determinabile, la quota del contributo di costruzione che si riferisce agli oneri di urbanizzazione, in quanto legata direttamente all'aumento di carico urbanistico, costituisce l'ambito maggiormente problematico ed oggetto di contenzioso.

La giurisprudenza afferma in via generale, con orientamento consolidato, che il presupposto per l'onerosità del titolo è costituito dall'aumento del carico urbanistico. Espressione generica preludio di notevole contenzioso. (*Cons. Stato*,

¹¹ Tradizionalmente, i contributi di urbanizzazione e le somme dovute per la monetizzazione degli standard non hanno una natura omogenea: "mentre il pagamento degli oneri di urbanizzazione si risolve nel contributo per la realizzazione delle opere stesse, senza che insorga un vincolo di scopo in relazione alla zona in cui è inserita l'area interessata dalla imminente trasformazione edilizia, la monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard afferisce al reperimento delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria all'interno della specifica zona di intervento" (cfr. *Cons. Stato*, Sez. IV, 16 febbraio 2011, n. 1013, in giustizia-amministrativa.it. Ciò che impedisce di scomputare dall'importo degli oneri l'importo corrisposto per la monetizzazione degli standard (TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 novembre 2013, n. 1034, *ibidem*).

¹² Si segnala che dal 2018, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 460, della Legge 11 dicembre 2016 n. 232 (Legge di bilancio 2017), i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni hanno cessato di essere una entrata genericamente destinata a investimenti, per tornare a essere un'entrata vincolata per legge (alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche a fini di prevenzione e di mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e di tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico e a spese di progettazione per opere pubbliche).

Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3847, che richiama Sez. IV, 29 aprile 2004, n. 2611; Sez. V, 15 dicembre 1997, n. 959; idem, 21 gennaio 1992, n. 61 e 27 gennaio 1990, n. 693).

Tale presupposto infatti lascerebbe intendere che, a prescindere dalla qualificazione normativa dell'intervento edilizio (secondo le tipologie dell'art. 3 del T.U. Edilizia 380/2001 e s.m.i.) e dal fatto che la legge lo consideri come oneroso, il pagamento della parte di contributo che si riferisce agli oneri di urbanizzazione (in generale, quindi compreso anche il reperimento degli standard) deve essere la conseguenza dell'aumento effettivo del carico urbanistico, da intendersi come aumento "tanto della necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto dell'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti". (*Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2294*).

Con la conseguenza che deve essere sottoposto a pagamento ogni intervento che "trasformi la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica dell'immobile" con "oggettiva rivalutazione". (*Cons. Stato, Sez. V, 3 marzo 2003, n. 1180*).

Ne consegue che gli interventi di "rifacimento" o comunque "sostitutivi" dell'esistente sono ritenuti onerosi in quanto aumentano la fruibilità complessiva del fabbricato.¹³

Tali affermazioni, tuttavia, sono lacunose laddove introducono un parametro di giudizio (una utilizzazione più intensa degli edifici esistenti) che è di difficile misurazione e quindi applicazione. E spesso le "misurazioni" offerte dalla normativa regionale (e comunale) non appaiono congrue.

Esso, inoltre, sembra smentire il presupposto secondo il quale l'onerosità è correlata all'aumento effettivo del carico urbanistico poiché conduce a ritenere onerosi anche interventi che, oggettivamente, non vi incidono.

In tale prospettiva il contributo di costruzione, nella quota afferente agli oneri, sembra assumere una natura più prossima alla tassa che al contributo.

¹³ Significativo il caso deciso da Cons. Stato, Sez. V, n. 3847/2009, cit., avente ad oggetto la demolizione di tre fabbricati ad uso in parte residenziale e la sostituzione con due palazzine ad uso residenziale. L'intero intervento edilizio era stato assoggettato a contribuzione come nuova costruzione anche se, in parte, era sostitutivo dell'esistente. Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la richiesta non solo perché le due nuove costruzioni non avevano alcun riferimento con i tre fabbricati demoliti, essendo diversamente ubicate, strutturate su un maggior numero di piani ed adibiti ad uso esclusivamente residenziale ma anche perché i precedenti fabbricati possedevano un carico urbanistico del tutto irrilevante per la loro fatiscenza e condizione di abbandono.

Sotto un profilo effettivo, non si comprende la ragione per la quale debba essere gravato il proprietario che ristruttura la propria abitazione lasciando inalterato, di fatto, l'impatto urbanistico (le Tabelle regionali e comunali qualificano infatti questi interventi come ristrutturazioni "senza aumento del carico urbanistico") perché non modifica l'uso o non aumenta le unità immobiliari, rispetto al proprietario che continui ad utilizzare l'immobile fatiscente, con lo stesso impatto sul territorio. È evidente allora che le fattispecie normative di esenzione e, soprattutto, di riduzione del contributo (Art. 17, comma 4 bis, T.U.Ed. n. 380/2001.) siano eccessivamente restrittive e disincentivanti anche per l'applicazione restrittiva che ne fa la giurisprudenza¹⁴.

La stratificazione delle norme ha ulteriormente complicato la situazione, soprattutto a causa del mutamento del contenuto di alcuni interventi edilizi (ristrutturazione, manutenzione, mutamento della destinazione di destinazione d'uso) e della difficoltà di quantificare l'onerosità relativa ad interventi sull'esistente.

Quanto agli intervenuti mutamenti delle definizioni degli interventi edilizi, è bene sottolineare alcuni profili direttamente connessi al carico urbanistico.

Si consideri che, in applicazione dell'art.17, comma 3, lett. b) del T.U.Ed. n. 380 del 2001 (e dell'art. 32, comma 1, lett. f) della L.R. n. 15 del 2013 dell'Emilia-Romagna), sono considerati esenti gli interventi di ristrutturazione e ampliamento degli edifici unifamiliari esistenti entro il limite del 20%.

Si tratta di norma speciale e derogatoria (come peraltro tutte le disposizioni dell'art. 17) la cui portata ha subito le conseguenze del mutamento della definizione di ristrutturazione edilizia.

La ratio che ispira l'esenzione è di derivazione sociale in quanto l'edificio unifamiliare nell'accezione socio-economica assunta dalla norma coincide con la piccola proprietà immobiliare e come tale va ricordato e differenziato in

¹⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2017, n. 4576, in giustizia-amministrativa.it: "Gli oneri di urbanizzazione non devono essere computati solo sulla porzione di intervento che effettivamente ha comportato un incremento del carico urbanistico o, in altri termini, sulla sola porzione oggetto di ampliamento". Vi sono peraltro anche posizioni diverse (per la verità, assolutamente minoritarie). Così TAR Piemonte, Sez. I, n. 456 del 2010, non appellata, che ha escluso dal computo degli oneri la parte ricostruita, ritenendo assoggettabile unicamente l'ampliamento.

relazione alle opere che comportino un miglioramento del patrimonio edilizio del singolo nucleo familiare. L'art. 17 comma 3, lett. b) del T.U.Ed. riproduce il contenuto del previgente art. 9, 1° comma, lett. d), della Legge n. 10 del 1977, sul quale si era espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 296 del 1991 che aveva escluso l'applicabilità dell'esenzione alle ipotesi di demolizione e ricostruzione in quanto, a quell'epoca, la demolizione e ricostruzione, quand'anche fedele, esulava dal concetto di ristrutturazione.

Pertanto, la demolizione e ricostruzione con ampliamento fino al 20% in edifici unifamiliari era da considerarsi onerosa. La Corte costituzionale in sostanza aveva mostrato attenzione agli aspetti meramente qualificatori dell'intervento: per ristrutturazione doveva intendersi ciò che il legislatore qualificava come tale. Se questo è il canone interpretativo, poiché la normativa è successivamente mutata in modo radicale fino a ricomprendere nel concetto di ristrutturazione anche la demolizione e ricostruzione non fedele, è evidente che bisogna ricomprendere nell'esenzione anche tali interventi.

La tipologia "ristrutturazione e ampliamento" non è prevista tra gli interventi edilizi come definiti dall'art. 3 del T.U.Ed., quindi non è sovrapponibile a nessuno di essi. Fissa, infatti, due interventi in uno. Peraltro, nell'ipotesi abbastanza frequente in cui un intervento di questo tipo sia qualificato nel titolo edilizio come nuova costruzione (unitariamente considerata, la ristrutturazione con ampliamento è nuova costruzione (art. 3, comma 1, lett. e.1), esso deve comunque considerarsi esente in presenza di tutti gli altri presupposti indicati dalla disposizione citata.

Deve concludersi che non sempre un intervento edilizio che rientri tra quelli per i quali la legge presume l'onerosità comporta un effettivo aumento del carico urbanistico, nonostante l'art. 16 del T.U.Ed. n. 380 del 2001 indichi uno schema piuttosto rigido: *"Salvo quanto disposto dall'art. 17, comma 3 (che disciplina le esenzioni), il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione"*.

Per superare questo schema dovrebbe pervenirsi alla conclusione che la definizione degli interventi edilizi non sia esportabile sempre e comunque in ogni ambito. Basti pensare alla decisione del *Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 settembre 2017, n. 4337*, che ha ritenuto che ai fini delle distanze possa considerarsi come nuova costruzione solo l'edificio che sia "costruito per la prima volta" e non già un edificio preesistente che sia oggetto di ricostruzione o di ampliamento, benché quest'ultimo, stando alla definizione dell'art. 3, comma 1, lett. e.1), del T.U.Ed. dovrebbe qualificarsi come nuova costruzione e, come tale, essere subordinato al rispetto delle distanze.

Tale decisione parte del tutto correttamente dalla ratio delle disposizioni "derivate", applicabili sul presupposto di altre (in quel caso, la normativa sulle distanze) per determinare i limiti all'applicazione del presupposto. Pertanto, l'obbligo del rispetto delle distanze è applicabile soltanto nel caso di intervento edilizio che comporti il "riempimento" di un precedente vuoto, vale a dire quindi solo laddove si costruisca ex novo (anche in altezza su edificio preesistente). **Lo stesso dovrebbe avvenire in relazione all'onerosità dei titoli, il cui presupposto è dovrebbe essere costituito dall'incidenza effettiva sul carico urbanistico a prescindere dalla qualificazione dell'intervento. Così, per le parti ricostruite, non vi è dubbio che non vi sia alcun aumento di carico urbanistico, a parte la maggiore "fruibilità" del fabbricato di cui si è detto sopra.**

Tale conclusione, tuttavia, sembra porsi in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, come interpretati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 231 del 2016. La Corte, infatti, ritiene che le ipotesi di esenzione non siano ampliabili da parte del legislatore regionale il quale potrebbe, al più, determinare una loro riduzione. Pertanto, la qualificazione dell'intervento edilizio come oneroso continua ad essere insuperabile anche qualora, di fatto, non vi sia aumento del carico urbanistico.

La Regione Emilia-Romagna ha da sempre applicato in modo estensivo il principio dell'onerosità degli interventi edilizi, imponendo il pagamento del contributo anche agli interventi che espressamente non comportino aumento del carico urbanistico, sulla base del presupposto che le opere di urbanizzazione

richiedono periodici interventi di manutenzione (*delibera C.R. n. 850 del 1998. Cfr., inoltre, parere del Servizio Affari Generali della Regione Emilia-Romagna, PG. 2016.113406 del 22 febbraio 2016*).

È giusto disporre, come fatto in Emilia Romagna (delibera di Consiglio regionale n. 849 del 1998 - art. 1.5.4, 2° comma), per gli interventi di ristrutturazione di edifici esistenti con aumento del carico urbanistico la superficie utile di intervento cui applicare gli oneri di urbanizzazione dovrebbe essere quella riferita alla parte in aumento e nel caso di intervento anche sulla parte preesistente la superficie utile cui applicare l'onere dovrà essere computata ai sensi del precedente capoverso.

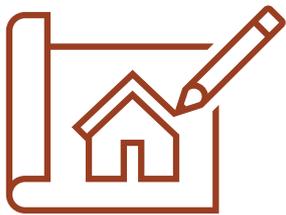
Pertanto, se l'aumento del carico urbanistico ha coinvolto solo una parte dell'edificio, sarà su tale porzione che andrà calcolato il contributo; se invece è stata coinvolta anche la parte preesistente, l'intervento sarà gratuito se rientra nei casi indicati e previsti dalla delibera citata 1° comma come interventi esenti; se invece non rientra nei casi di gratuità si applicherà il contributo anche sulla superficie preesistente.

Pertanto, anche la superficie preesistente può essere coinvolta nel pagamento degli oneri ma lo sarà in misura adeguata al tipo di intervento, vale a dire se con aumento o senza aumento del carico urbanistico. Le modalità applicative da parte dei Comuni, tuttavia, non sempre sono coerenti e si assiste all'applicazione dei parametri previsti per le nuove costruzioni ogni qualvolta l'intervento "nel suo complesso", quindi senza distinzione tra ampliamento e ricostruzione, sia considerato come tale.

Lo stesso è previsto anche per il costo di costruzione. La delibera del Consiglio regionale n. 1108 del 1999 (Emilia Romagna), al punto 1.5, prevede che "*nel caso di ampliamento di edifici residenziali esistenti..... il costo di costruzione si applica alla superficie in ampliamento*".

L'argomento peraltro è molto vasto e necessita di approfondimenti e scelte condivise con le amministrazioni.

Cambio di destinazione d'uso e carico urbanistico



La nozione di “cambio di destinazione d’uso” può rinvenirsi nell’art. 23 ter del Testo Unico dell’Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) ove si stabilisce che *“costituisce mutamento rilevante della destinazione d’uso ogni forma di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall’esecuzione di opere edilizie”*, purché tale da comportare l’assegnazione del bene ad una diversa categoria funzionale (residenziale, turistico – ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale). Il cambio di destinazione può comportare come conseguenza una nuova determinazione degli oneri di urbanizzazione, ciò in funzione non già della realizzazione o meno di opere quanto dell’incidenza sul carico urbanistico, a seguito del passaggio ad una diversa categoria funzionale autonoma. La prima sezione staccata del T.A.R. Sicilia – Catania, con la *sentenza n. 2857 del 6 novembre 2015*, interviene su un caso concreto (cambio da civile abitazione a negozio commerciale), acclarando che tale passaggio è caratterizzato da un diverso “peso” urbano, con la doverosa necessità di rideterminare l’insorgenza di un nuovo conteggio degli oneri di urbanizzazione.

È noto che la realizzazione di un intervento edilizio, che comporta la trasformazione del territorio, impone il pagamento di una somma di denaro a favore del Comune in relazione al rilascio del titolo abilitativo (concessorio), in aderenza ad un principio, a livello generale, con funzione di solidarietà economico – sociale, dove l’obbligo contributivo risponde all’esigenza di partecipare ai costi ricadenti sulla collettività per il nuovo carico urbano del territorio, del quale il privato si avvale nel momento in cui decide di edificare. Si sosteneva che anche il mutamento di destinazione d’uso di un fabbricato preesistente, realizzato con nuove opere, implicava l’assoggettamento all’obbligo di corrispondere al Comune il contributo nella misura rapportata alla nuova destinazione, sicché viene riconfermato la ratio del contributo che “anche in assenza di opere”, qualora la nuova destinazione implichi un uso diverso “più

intenso”, sono dovuti gli oneri per l’adeguamento della funzionalità del bene alla nuova categoria, correlata ad un diverso carico urbanistico.

La questione che ha dato inizio al pronunciamento, parte dalla richiesta del Comune all’interessato (ricorrente) del versamento del conguaglio degli oneri di urbanizzazione per il cambio di destinazione d’uso “da civile abitazione a negozio, quindi ad attività commerciale”; avverso tale determinazione si proponeva ricorso ritenendo non dovuto in assenza di “nuove opere che modificano la sagoma dell’edificio o comportino aumenti di cubatura”. Il Collegio, nel confermare il fondamento del contributo di urbanizzazione nel maggior carico urbanistico conseguente alla realizzazione di una costruzione, esclude l’imposizione – nell’ipotesi di mutamento di destinazione d’uso – qualora la trasformazione intervenga nell’ambito della stessa categoria (tra quelle indicate dal d.m. 2 aprile 1968); mentre è rilevante il mutamento di destinazione d’uso che comporti il passaggio ad una tipologia considerata urbanisticamente differente, ovvero tra categorie autonome, con conseguente aumento del carico urbanistico.

(ESTRATTO, *Cambio di destinazione d’uso e oneri di urbanizzazione*, La Gazzetta degli enti locali, 10 novembre 2015).

Ristrutturazione edilizia, come calcolare gli oneri se aumenta il carico urbanistico

Con la [sentenza n. 468/2014 del 6 maggio 2014](#) il Tar Lombardia-Brescia ha fornito alcuni chiarimenti, sulla differenza che c’è tra ristrutturazione edilizia e manutenzione straordinaria e come si calcolano gli oneri di urbanizzazione necessari in seguito all’eventuale aumento del *carico urbanistico*.

Ristrutturazione edilizia e manutenzione straordinaria.

Ciò che caratterizza la ristrutturazione rispetto alla manutenzione straordinaria è la prevalenza della finalità di trasformazione rispetto al più limitato scopo di rinnovare e sostituire parti anche strutturali dell’edificio. Lo dice l’art. 3 comma 1 lettere b) e d) del DPR 6 giugno 2001 n. 380.

La manutenzione straordinaria può comprendere anche l'introduzione di elementi che modificano l'aspetto degli spazi e le loro funzionalità. Invece, se le innovazioni seguono un disegno sistematico, il cui risultato è la creazione di un organismo edilizio diverso da quello esistente, si ricade nella ristrutturazione edilizia, che presuppone anche semplicemente che ci sia una differenza qualitativa tra vecchio e nuovo edificio. Perché vi sia ristrutturazione non è necessario che cambi la destinazione dei locali o che vi siano incrementi nel volume o nella superficie: questi sono indici di una ristrutturazione pesante.

Gli oneri di urbanizzazione dovuti: quali sono? Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sono commisurati all'eventuale maggiore somma determinata in relazione alla nuova destinazione rispetto a quella che sarebbe dovuta per la destinazione precedente. Quando si verifica un cambio di destinazione, la pretesa dell'amministrazione è limitata al costo aggiuntivo delle urbanizzazioni per la nuova destinazione. Valutazioni analoghe devono essere fatte se non cambi la destinazione ma è comunque evidente che il nuovo assetto dell'edificio ne consentirà un uso che comporterà costi aggiuntivi per la collettività: la principale novità introdotta dalla ristrutturazione edilizia è l'incremento del carico urbanistico e gli oneri di urbanizzazione devono essere ricalcolati tenendo conto soltanto del suo incremento. Le somme versate a suo tempo dal privato corrispondono a opere di urbanizzazione che l'amministrazione ha realizzato nel periodo di costruzione dell'immobile originale, mentre le nuove opere devono essere evidentemente eseguite con i costi attuali. Più ci si allontana dalla data di costruzione dell'edificio originale, minore è l'utilità delle originarie opere di urbanizzazione, e quindi maggiore è il contributo economico che può essere chiesto al privato quando realizza interventi di ristrutturazione edilizia e aumenta il carico urbanistico.

Come si calcolano gli oneri di urbanizzazione?

Non esiste un metodo univoco, è possibile procedere scorporando dall'importo calcolato secondo i parametri attuali quello originariamente versato per il

medesimo quando è stato costruito l'edificio e sono stati fatti i successivi ampliamenti.

La Corte di Cassazione sulla nozione di “carico urbanistico”

(Corte di Cassazione Penale, sez. III, Sentenza 12 Marzo 2013 n.11544

«...l'incidenza di un immobile sul carico urbanistico va valutata secondo indici concreti e può essere rappresentata dalla consistenza dell'insediamento edilizio, dal numero di nuclei familiari presenti, dall'incremento della domanda di strutture, opere collettive e dotazione minima di spazi pubblici per abitante, dalla necessità di salvaguardare l'ambiente e la staticità dei luoghi e, infine, dalla possibilità che le opere non ancora ultimate siano portate a compimento e le unità non ancora abitate siano occupate. ».

«...la nozione di “carico urbanistico” deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento cd. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario, ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte. Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Si tratta di un concetto, non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari istituti del diritto urbanistico, tra i quali: a) gli standards urbanistici di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone;

b) la sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo

insediamento; c) il parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione. ».

(Copia della Sentenza è allegata al presente opuscolo)

Frazionamento dell'immobile, si pagano gli oneri urbanizzazione anche senza aumento della volumetria.

Tar Piemonte

Gli interventi di frazionamento delle unità immobiliari, che comportano anche il cambio di destinazione d'uso in residenziale, richiedono il pagamento degli oneri di urbanizzazione perché creano un maggiore carico urbanistico, anche se non vengono modificate la volumetria e la superficie dell'immobile. Lo ha spiegato il Tar Piemonte con la **sentenza 446/2021 (Allegata al presente opuscolo)**.

Frazionamento dell'immobile, il caso

Il proprietario di un edificio, suddiviso in quattro unità immobiliari, aveva richiesto il permesso di costruire per una serie di lavori, tra cui il recupero a fini abitativi del sottotetto e il cambio di destinazione d'uso del piano terra adibito a magazzino, che avrebbero portato alla realizzazione di sei unità immobiliari. Il Comune aveva chiesto il pagamento degli oneri di urbanizzazione, ma il proprietario si è rivolto al Tar sostenendo che l'intervento di frazionamento si qualificasse come **manutenzione straordinaria**. L'intervento sarebbe stato soggetto alla disciplina dell'articolo 17, comma 4, del Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001), in base al quale si devono pagare gli oneri di urbanizzazione solo se l'intervento comporta un aumento del carico urbanistico e un aumento della superficie calpestabile. Gli altri lavori, a detta del proprietario, si qualificavano come **risanamento conservativo** senza aumento del volume o della superficie calpestabile e, anche se era stato richiesto il permesso di costruire, dovevano pertanto esser realizzati senza la corresponsione di alcun pagamento.

Frazionamento dell'immobile e oneri di urbanizzazione

Il Tar ha spiegato in primo luogo che le opere vanno considerate nel loro complesso. Secondo i giudici, gli interventi sull'immobile devono essere classificati come **ristrutturazione edilizia** che, con il recupero a fini abitativi del sottotetto e del magazzino, porta ad un aumento della volumetria.

I giudici hanno anche spiegato che, come affermato in più occasioni dalla giurisprudenza, il frazionamento di un immobile in più unità immobiliari determina un incremento del carico urbanistico.

Il Tar ha concluso che l'intervento, prevedendo la realizzazione di sei distinte unità immobiliari, autonomamente utilizzabili, in luogo delle quattro preesistenti, porta a un **maggior carico urbanistico** in relazione alla aumentata potenzialità di insediamento nell'immobile, con conseguente obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione.

(Copia della Sentenza è allegata al presente opuscolo)

Incremento carico urbanistico e oneri di urbanizzazione: una recente Sentenza del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 5494 del 21 luglio 2021**, ha analizzato il caso inerente all'accertamento del diritto alla restituzione degli oneri di urbanizzazione versati. Il ricorrente, proprietario di alcuni locali ubicati all'interno di un edificio ad esercizio commerciale e gestito sulla base di due distinti contratti di locazione con due diverse proprietà locatrici, su spazi di vendita collegati, presentava una D.I.A. per la chiusura dei preesistenti collegamenti fra le due unità funzionali, con corresponsione degli oneri concessori precedentemente indicati. Ciò a seguito della disdetta del contratto di locazione.

Successivamente la stessa società chiedeva la restituzione degli oneri liquidati, a fronte della sostenuta assenza di alcun frazionamento (le due porzioni, da sempre distinte e facenti capo a diversi proprietari, erano state locate con separati contratti). In primo grado il TAR si era espresso ritenendo che il frazionamento aveva determinato un incremento del carico urbanistico.

I giudici di secondo grado, confermando il primo giudizio, hanno ritenuto che ai fini dell'insorgenza dell'obbligo *“di corresponsione degli oneri concessori è rilevante il realizzarsi di un maggiore carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio assentito, di modo che non occorre che la trasformazione interessi l'intero immobile ma è sufficiente che ne risultino anche solo in parte variate la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri di conseguenza riferiti all'oggettiva rivalutazione del bene e funzionali ad affrontare l'aggiuntivo peso socio-economico che ne deriva, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a marginali lavori dovuti ad una diversa distribuzione dell'immobile fra più proprietari o fruitori”*.

I Giudici hanno escluso che possa *“essere rimproverato all'Amministrazione comunale di avere fatto indebitamente gravare sulla società ricorrente oneri concessori dovuti in realtà dall'altro proprietario, in quanto il contributo edilizio è legalmente a carico di chi ottiene il titolo abilitativo, mentre eventuali vantaggi indiretti da parte di terzi devono essere regolati inter partes nelle forme e nei limiti ammessi dall'ordinamento”*.

Infine, i Giudici hanno ritenuto, che l'immanenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione accede alla realizzazione di un maggiore carico urbanistico, quale effetto di un assentito intervento edilizio, anche nell'ipotesi in cui (come nella fattispecie all'esame) venga in considerazione un intervento di divisione e frazionamento di immobile (con riveniente creazione di due distinte unità).

Confermano quindi l'operato dell'amministrazione, alla luce di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio (chiusura degli accessi interni fra le due unità immobiliari, precedentemente funzionale ad un'unica conduzione, a fini commerciali, dei locali), con conseguente immutazione della realtà strutturale e della fruibilità urbanistica ed aggiuntivo carico socio-economico indotto dall'attività edilizia (quand'anche sostanziatasi esclusivamente in lavori dovuti a una divisione dell'immobile in due unità o fra due o più proprietari).

Ciò ha determinato una duplicazione delle modalità di impiego e corrispondente accrescimento del carico urbanistico.

(Copia della Sentenza è allegata al presente opuscolo)

Esempi della determinazione dell'incremento di carico urbanistico in alcune Regioni

Il carico urbanistico, per quanto sopra riportato può essere tradotto come l'entità degli interventi di urbanizzazione necessari a far fronte alla trasformazione dei luoghi a mezzo di interventi edilizi. Un nuovo edificio, la ristrutturazione di un edificio esistente con ad esempio aumento di unità immobiliari, superficie, cambio d'uso, ecc... necessitano infatti di interventi di urbanizzazione o adeguamento dello stesso (potenziamento rete di scarico fognaria, p.e.) e comportano la cessione di standard e oneri di urbanizzazione alla Pubblica Amministrazione.

Il calcolo del carico urbanistico è un procedimento decisamente articolato, e dovrebbe essere l'Ufficio Tecnico del Comune a fornire gli strumenti per poterlo determinare (in genere attraverso tabelle parametriche in relazione alle dimensioni dell'intervento e altri fattori). Tale calcolo comunque dovrebbe essere normato dalle leggi urbanistiche a livello regionale e di conseguenza da regolamenti attuativi a livello locale.

REGIONE EMILIA ROMAGNA

Ad esempio nel caso della **Regione Emilia Romagna**, ai sensi dell'art.28 L.R. 15/2013, della Delibera di Consiglio Comunale PG 395967/2019 e dell'art.115 del RUE, nei casi di Mutamento d'uso, si ha aumento di carico urbanistico quando:

- 1) la **differenza** tra la somma delle quote unitarie degli oneri di urbanizzazione (U_1+U_2) previste per l'uso di progetto e per quello legittimo, **risulta >0**
- 2) la **differenza** tra la somma delle % di Dotazioni territoriali ($\%PU+\%V$) previste per l'uso di progetto e per quello legittimo, **risulta >0**

Dove per PU si intendono dotazioni a parcheggi pubblici per l'urbanizzazione e per V le dotazioni a verde pubblico.

Se si verifica il **caso 1**, risultano da corrispondere gli oneri di urbanizzazione ($U_1 + U_2$) calcolati come **differenza** tra gli oneri dovuti per l'uso di progetto e quelli dovuti per l'uso legittimo, utilizzando la quota relativa alla Nuova Costruzione

applicata a tutta la superficie oggetto di Cambio d'uso. Se si verifica il **caso 2**, risulta da corrispondere la monetizzazione **per intero** delle Dotazioni Territoriali previste per l'uso di progetto. Se si verificano contemporaneamente i **casi 1 e 2**, saranno da corrispondere **entrambe le somme**.

REGIONE LIGURIA

La Liguria è regolata dalla legge regionale 2 aprile 2015, n. 11, (MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 4 SETTEMBRE 1997, N. 36) (LEGGE URBANISTICA REGIONALE). Bollettino Ufficiale n. 11 del 9 aprile 2015.

In relazione al “carico urbanistico” che determina il fabbisogno di servizi ed infrastrutture risulta definito dal PUC sulla base di approfondite e adeguate analisi ed è formato dalla sommatoria della capacità insediativa residenziale esistente e prevista dal piano, della capacità delle strutture per l’ospitalità e ricettività alberghiera ed extra alberghiera esistenti e previste dal piano, degli addetti e degli utenti mediamente presenti nelle tipologie di servizi di cui all’articolo 34, comma 1, degli addetti delle aziende agricole e delle attività artigianali, industriali, di servizi, turistiche, terziarie e commerciali esistenti e previste dal piano, degli utenti degli insediamenti direzionali e terziari e delle strutture per la grande distribuzione commerciale, esistenti e previsti dal piano, nonché degli abitanti equivalenti ai fini del soddisfacimento del fabbisogno idrico e della dotazione depurativa e della capacità di smaltimento dei rifiuti. Il carico urbanistico relativo ai servizi di valenza sovracomunale e per grandi attrezzature di interesse generale esistenti e previsti dal piano è determinato sulla base degli addetti e degli utenti mediamente presenti secondo i criteri stabiliti dal regolamento regionale di cui all’articolo 34.

2. Il PUC, al fine della determinazione del sistema delle infrastrutture e dei servizi pubblici di cui all’articolo 32, provvede alla definizione analitica del carico urbanistico come indicato al comma 1, in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, metropolitana e provinciale, e sulla base di eventuali intese di livello sovracomunale e secondo i seguenti criteri di riferimento:

- a) per la determinazione della capacità insediativa residenziale, in funzione:
- 1) del numero dei vani delle abitazioni primarie esistenti e del relativo coefficiente di occupazione;
 - 2) del numero dei vani delle abitazioni secondarie esistenti e del relativo coefficiente di occupazione;
 - 3) della superficie agibile delle abitazioni previste dal piano, assumendo, salvo diversa dimostrazione in funzione delle tipologie residenziali previste dal piano, il parametro di 25 metri quadrati per abitante;
- b) per la determinazione della capacità delle strutture per l'ospitalità e ricettività alberghiera ed extra alberghiera, in funzione dei posti letto calcolati in base alla legislazione di settore;
- c) per la determinazione degli addetti delle attività artigianali, industriali, di servizi, turistiche e commerciali esistenti e previste dal piano, in funzione della superficie agibile delle strutture esistenti e di quelle previste dal PUC, nonché della superficie delle aree esterne esistenti e previste dal PUC e secondo le densità di addetti stabiliti dal piano in funzione delle relative tipologie di insediamento produttivo;
- d) nell'ambito della destinazione a produzione agricola, in relazione alla superficie coperta dei fabbricati esistenti destinati alla produzione e della superficie agibile dei fabbricati utilizzati per le diverse funzioni produttive previste dal piano e secondo le densità di addetti stabiliti dal piano in funzione delle relative tipologie di insediamento, salvo quanto stabilito alla lettera a) per i fabbricati ad uso abitativo;
- e) per la determinazione degli utenti degli insediamenti direzionali e terziari e delle strutture per la grande distribuzione commerciale, esistenti e previsti dal piano, in funzione della superficie agibile per gli insediamenti direzionali e terziari e della superficie netta di vendita per le strutture della grande distribuzione commerciale, secondo le densità stabilite dal piano in funzione della tipologia degli insediamenti e delle tipologie merceologiche.
3. Il complesso dei fabbisogni, qualitativi e quantitativi, di opere infrastrutturali, tecnologiche e di servizi pubblici o di uso pubblico è dimensionato in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, metropolitana e provinciale, e sulla

base di eventuali intese di livello sovracomunale, sulla base del carico urbanistico come sopra definito e secondo le indicazioni del regolamento regionale di cui all'articolo 34.”.

Successivamente ha adottato le “linee Guida per la modalità di calcolo delle unità di carico urbanistico ([allegato 3 alla D.G.R. n. 321 dell'11 maggio 2018](#)).

REGIONE CAMPANIA

Il carico urbanistico rappresenta l'impegno complessivamente indotto sul sistema delle infrastrutture della mobilità da parte delle attività insediate e da insediare. Dal punto di vista parametrico il carico urbanistico viene identificato dagli standard di parcheggio, pubblici e privati. Si ha aumento di carico urbanistico anche ai sensi dell'art.28 c.1 lettera a-b-c della L.R. 31/02 qualora vi sia incremento di superficie utile anche con trasformazione di superficie accessoria (Sa) e/o superficie non residenziale (Snr) in Su e/o variazione della destinazione d'uso con o senza trasformazioni fisiche, tra un raggruppamento e l'altro di categorie di cui all'art.16 della L.R. n.6/95, e/o un aumento delle unità immobiliari. ([Tratto dalla dispensa del Corso di TECNICA URBANISTICA prof. Romano Fistola](#)).

Con l'ausilio dei contenuti "Questioni varie in tema di carico urbanistico" di
Silva Gotti

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZIONE III, SENTENZA DEL 12 MARZO 2013, N. 11544; nozione di “carico urbanistico” ed indici di valutazione di incidenza di un immobile.

«...l'incidenza di un immobile sul carico urbanistico va valutata secondo indici concreti e può essere rappresentata dalla consistenza dell'insediamento edilizio, dal numero di nuclei familiari presenti, dall'incremento della domanda di strutture, opere collettive e dotazione minima di spazi pubblici per abitante, dalla necessità di salvaguardare l'ambiente e la staticità dei luoghi e, infine, dalla possibilità che le opere non ancora ultimate siano portate a compimento e le unità non ancora abitate siano occupate. ».

«...la nozione di “carico urbanistico” deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento cd. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario, ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte. Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Si tratta di un concetto, non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari istituti del diritto urbanistico, tra i quali: a) gli standards urbanistici di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone; b) la sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento; c) il parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione. ».



11544/13

M

46

ACR

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

UDIENZA CAMERA DI
CONSIGLIO
DEL 27/11/2012

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SAVERIO FELICE MANNINO

- Presidente - SENTENZA
N. 7677/2012

Dott. ALDO FIALE

- Consigliere -

Dott. AMEDEO FRANCO

- Consigliere - REGISTRO GENERALE
N. 19553/2012

Dott. SILVIO AMORESANO

- Consigliere -

Dott. ALESSANDRO MARIA ANDRONIO

- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE
DI NAPOLI

nei confronti di:

LUCIANO GIUSEPPE N. IL 07/10/1951

avverso l'ordinanza n. 84/2012 TRIB. LIBERTA' di NAPOLI, del
27/03/2012

sentita la relazione fatta dal Consigliere Dott. ALESSANDRO MARIA
ANDRONIO ;

lette/sentite le conclusioni del PG Dott. MARIO FRATICELLI, NEL
SENZO DELL'ANNULLAMENTO CON RINVIO DELL'ORDINANZA
IMPUGNATA

Udit. il difensore Avv. DOMENICO DI DONATO

RITENUTO IN FATTO

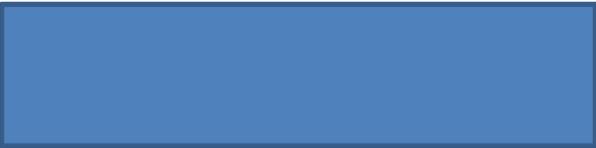
1. - Con ordinanza del 27 marzo 2012, il Tribunale di Napoli ha rigettato l'appello proposto dal pubblico ministero avverso l'ordinanza con la quale il Gip dello stesso Tribunale aveva rigettato la richiesta di convalida del sequestro preventivo effettuato dalla polizia giudiziaria avente ad oggetto un immobile asseritamente abusivo in uso all'indagata, in relazione ai reati di cui agli artt. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 e 349 cod. pen.

2. - Avverso tale provvedimento il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha proposto ricorso per cassazione per violazione di legge, lamentando che il Tribunale ha affermato che l'uso del manufatto per esigenze abitative non incide apprezzabilmente sul carico urbanistico, non essendo stata dimostrata, in concreto, un'ulteriore lesione all'assetto del territorio e che, comunque, il carico urbanistico non risulta «ulteriormente compromesso rispetto al momento consumativo del reato e, ove lo fosse, si tratterebbe di una situazione praticamente consolidatasi nel tempo». Ad avviso del ricorrente, vi sarebbe, invece, un costante aggravio del carico urbanistico, perché nella specie si tratterebbe di un'abitazione cui devono necessariamente correlarsi una serie di insediamenti secondari e servizi, e a nulla varrebbe richiamare il decorso del tempo, perché il consolidamento della situazione negli anni certo non alleggerisce le esigenze cautelari, le quali rimangono inalterate. Né vi sarebbe alcuna motivazione circa il *periculum in mora* collegato al contestato reato di violazione di sigilli.

CONSIDERATO IN DIRITTO

3. - Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

3.1. - Devono preliminarmente richiamarsi i principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sez. 3, 24 novembre 2011, n. 6599, sez. 3, 18 ottobre 2011, n. 40033; sez. un., 20 marzo 2003, n. 12878), secondo cui l'incidenza di un immobile sul carico urbanistico va valutata secondo indici concreti e può essere rappresentata dalla consistenza dell'insediamento edilizio, dal numero di nuclei familiari presenti, dall'incremento della domanda di strutture, opere collettive e dotazione minima di spazi pubblici per abitante, dalla necessità di salvaguardare l'ambiente e la staticità dei luoghi e, infine, dalla possibilità che le opere non ancora ultimate siano portate a compimento e le unità non ancora abitate siano occupate. Il giudice di merito deve valutare attentamente e, conseguentemente, motivare, la sussistenza del pericolo derivante dalla libera disponibilità del bene pertinente al reato, considerando, in particolare, la reale compromissione degli interessi attinenti al



territorio ed ogni altro dato utile a stabilire in che misura il godimento e la disponibilità attuale della cosa da parte dell'indagato o di terzi possa implicare una effettiva ulteriore lesione del bene giuridico protetto, ovvero se l'attuale disponibilità del manufatto costituisca un elemento neutro sotto il profilo della offensività. Più precisamente, la nozione di "carico urbanistico" deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento cd. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario, ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte. Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Si tratta di un concetto, non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari istituti del diritto urbanistico, tra i quali: a) gli standards urbanistici di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone; b) la sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento; c) il parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione.

3.2. - Come condivisibilmente osservato dal pubblico ministero ricorrente, l'ordinanza impugnata non fa corretta applicazione di tali principi, perché si limita ad affermare che non vi è aggravamento del carico urbanistico, perché non vi è una compromissione ulteriore rispetto al momento consumativo del reato e, ove vi fosse, «si tratterebbe di una situazione praticamente consolidatasi da tempo». Così argomentando, infatti, il Tribunale non tiene conto del fatto che il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto da una condotta ulteriore rispetto alla semplice consumazione del reato e, cioè, dall'insediamento primario come domanda di strutture e opere collettive. Lo stesso Tribunale basa, dunque, la sua decisione sull'erroneo presupposto che l'aggravamento del carico urbanistico non possa consistere negli effetti sul territorio dell'utilizzazione abitativa dell'immobile abusivo protrattasi nel tempo.



4. - L'ordinanza impugnata deve, dunque, essere annullata, con rinvio al Tribunale di Napoli, perché proceda ad una nuova valutazione della fattispecie, tenuto conto dei principi sopra ribaditi in tema di "aggravamento del carico urbanistico".

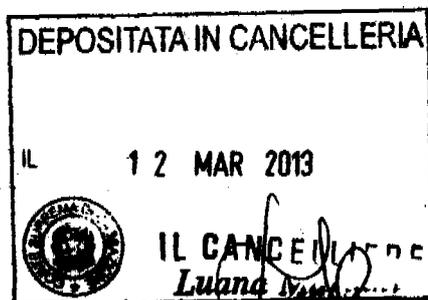
P.Q.M.

Annulla l'ordinanza impugnata e rinvia al Tribunale di Napoli per nuovo esame.

Così deciso in Roma, il 27 novembre 2012.

Il Presidente

Il Consigliere estensore



Publicato il 27/04/2021

N. 00446/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00725/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 725 del 2020, proposto da ... S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in ..., corso Re Umberto 37;

contro

Comune di ..., in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Michieletto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in ..., piazza di Vittorio, 1;

per l'accertamento

- della gratuità (o esonero) dal contributo di costruzione dell'intervento di risanamento conservativo, avente ad oggetto modifiche interne e di facciata con modifica di destinazione d'uso di un locale da magazzino a spazi abitativi, del fabbricato ubicato in ..., Via Pateri n. 78, oggetto della richiesta di PDC del

16.07.2019 (pratica 318/2019) e dell'inesistenza dell'obbligo di versare alcun contributo di costruzione al Comune di ... per il predetto intervento;

e per il parziale annullamento e/o disapplicazione

- del provvedimento in data 17.08.2020 Prot. n. 1425 del Responsabile del Servizio Urbanistica ed Edilizia del Comune di ... e Responsabile del Procedimento nella parte in cui (punto 5) ha determinato il contributo ritenuto dovuto ex art. 16 D.P.R. 380/01 per intervento di "cambio uso e recupero rustici" in € 103.498,76 per la quota afferente gli oneri di urbanizzazione ed € 4.335,64 per la quota afferente il costo di costruzione; nonché nella parte in cui (punto 3) ha richiesto il reperimento o la monetizzazione delle aree di cui all'art. 21 L.R. n. 56/77 ai sensi di cui all'art. 7 comma 1° lett b) L. Reg. Piem. n. 16/2018;

- degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi del procedimento ed in particolare di eventuali disposizioni regolamentari comunali che prevedano quanto sopra, anche se allo stato non comunicate né conosciute.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2021 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ... s.r.l. ha presentato richiesta di permesso di costruire per intervento di restauro e risanamento, modifica di destinazione d'uso da magazzino a spazi abitativi del locale situato al piano terra e recupero a fini abitativi del sottotetto del fabbricato ubicato in, Via Pateri n. 78.

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente ha domandato l'accertamento della gratuità o comunque dell'esonero dal pagamento del contributo di costruzione e l'annullamento del provvedimento prot. n. 1425 del 17.08.2020 del Comune di ... nella parte in cui ha determinato il contributo ritenuto dovuto ex art. 16 D.P.R. 380/01 per intervento di "cambio uso e recupero rustici" - in 103.498,76 euro per la quota afferente gli oneri di urbanizzazione e 4.335,64 euro per la quota afferente il costo di costruzione - ad eccezione della richiesta relativa al recupero del sottotetto, nonché nella parte in cui ha richiesto il reperimento o la monetizzazione delle aree di cui all'art. 21 L.R. n. 56/77 ai sensi di cui all'art. 7 comma 1° lett b) L.R. n. 16/2018.

Queste le censure dedotte: violazione di legge per erronea e fuorviante applicazione di quanto previsto dall'art. 25, comma 7° e 10° della Legge Urbanistica Regionale n. 56/77. Violazione di legge per erronea e fuorviante applicazione di quanto previsto dagli art. 7 e 8 della L.R. 19/1999. Violazione di legge per erronea applicazione di quanto previsto dall'art. 11, comma 2° e dall'art. 16 del D.P.R. 380/01. Violazione di legge per mancata applicazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 4° e dall'art. 22 comma 7° del D.P.R. 380/01. Violazione di legge per erronea e fuorviante applicazione di quanto previsto dagli art. 2 e 7 della L.R. 16/2018. Violazione di norma regolamentare per mancata applicazione di quanto previsto dall'Allegato 1 punto 6 ultimo cpv al Nuovo Regolamento Edilizio Comunale. Eccesso di potere per erroneità e travisamento dei presupposti. Violazione di legge ed eccesso di potere per carenza assoluta e/o illogicità della motivazione.

Si è costituito in giudizio il Comune di, chiedendo il rigetto nel merito del ricorso. All'udienza del 31 marzo 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Una delle questioni oggetto del presente giudizio attiene alla sussistenza o meno di un cambio di destinazione d'uso nel caso in cui un fabbricato rurale, realizzato prima

dell'entrata in vigore della l. n. 10/1977, risulti essere abitato da un soggetto che non è imprenditore agricolo.

Su di essa questo Tribunale si è già pronunciato con la sentenza n. 687/2019.

Con questa pronuncia il Tar ha affermato che “mentre per le residenze rurali realizzate a far data dall'entrata in vigore della L. 10/1977 il passaggio dall'utilizzo “rurale” (da parte dell'imprenditore agricolo a servizio della conduzione dell'azienda agricola) all'utilizzo “civile” (da parte di soggetti privi della qualifica di imprenditore agricolo e per esigenze abitative svincolate dalla conduzione del fondo) configura una modificazione della destinazione d'uso giuridicamente rilevante, giacché determina la decadenza dal beneficio dell'esenzione dal contributo di concessione di cui aveva beneficiato il titolo originario; per le residenze rurali edificate prima dell'entrata in vigore della L. 10/1977 il passaggio dall'uno all'altro utilizzo non configura alcuna modifica della destinazione d'uso giuridicamente rilevante, dal momento che in tal caso il titolo abilitativo autorizzava entrambi gli utilizzi, e ad entrambi concedeva il beneficio della gratuità previsto, in modo generalizzato, per il rilascio di qualsivoglia titolo edilizio”.

Il Collegio ritiene di confermare questa conclusione.

Assume, invero, rilievo determinante la differente disciplina cui sono soggetti i fabbricati rurali edificati prima dell'entrata in vigore della l. n. 10/1977 e quelli edificati dopo.

Questi ultimi sono disciplinati all'art. 25, l. reg. n. 56/1977 il quale prevede tra l'altro:

“3. Possono avvalersi dei titoli abilitativi edilizi per l'edificazione delle residenze rurali:

a) gli imprenditori agricoli professionali, anche quali soci di cooperative;

b) i proprietari dei fondi e chi abbia titolo per l'esclusivo uso degli imprenditori agricoli di cui alla lettera a) e dei salariati fissi, addetti alla conduzione del fondo;

c) gli imprenditori agricoli non a titolo professionale ai sensi del comma 2, lettera m), che hanno residenza e domicilio nell'azienda interessata.

4. Possono avvalersi degli altri titoli abilitativi edilizi di cui al presente articolo i proprietari dei fondi e chi abbia titolo.

[...]

7. L'efficacia del titolo abilitativo edilizio per gli interventi edificatori nelle zone agricole è subordinato alla presentazione al comune di un atto di impegno dell'avente diritto che preveda:

- a) il mantenimento della destinazione dell'immobile a servizio dell'attività agricola;
- b) le classi di colture in atto e in progetto documentate a norma del 18° comma del presente articolo;
- c) il vincolo del trasferimento di cubatura di cui al 17° comma;
- d) le sanzioni, [oltre a quelle del successivo art. 69], per l'inosservanza degli impegni assunti.

[...]

10. È consentito il mutamento di destinazione d'uso, previa domanda e con il pagamento degli oneri relativi nei casi di morte, di invalidità e di cessazione per cause di forza maggiore, accertate dalla Commissione Comunale per l'agricoltura di cui alla legge regionale 63-78 e successive modificazioni ed integrazioni.

11. Nei casi di cui al comma 10 non costituisce mutamento di destinazione la prosecuzione dell'utilizzazione dell'abitazione da parte dell'interessato, suoi eredi o familiari”.

La norma detta quindi una specifica disciplina con riferimento:

- alle qualifiche necessarie per ottenere il titolo edilizio;
- alla presentazione di un atto di impegno - condizione di efficacia del titolo edilizio – che preveda, tra l'altro, il mantenimento della destinazione dell'immobile a servizio dell'attività agricola;
- alla limitazione dei casi in cui è consentito il mutamento di destinazione d'uso, subordinatamente al pagamento degli oneri (morte, invalidità e cessazione per cause di forza maggiore dell'azienda agricola), con la precisazione che, in tali casi, non costituisce mutamento di destinazione d'uso la prosecuzione dell'utilizzazione dell'abitazione da parte dell'interessato, suoi eredi o familiari.

Per gli immobili edificati dopo il 1977, il passaggio da fabbricato rurale destinato ad abitazione dell'imprenditore agricolo, a servizio della conduzione dell'azienda agricola, ad abitazione di un soggetto che non riveste la qualifica di imprenditore agricolo configura, quindi, per espressa previsione legislativa, un mutamento di destinazione d'uso soggetto al pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Non altrettanto si può affermare con riferimento ai fabbricati rurali realizzati in epoca antecedente.

Per questi fabbricati non sussiste alcuna limitazione quanto alle categorie di soggetti cui poteva essere rilasciato il titolo edilizio né era prevista l'assunzione di un atto di impegno al mantenimento della destinazione dell'immobile a servizio dell'attività agricola.

Pertanto, questi immobili – per quanto “rurali” – potevano e possono tuttora essere liberamente adibiti ad abitazione anche da parte chi non rivesta la qualifica di imprenditore agricolo, senza che da ciò derivino conseguenze.

Stando alla normativa applicabile a questi immobili, non può perciò configurarsi un mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante laddove l'immobile sia abitato da un soggetto che nulla ha a che fare con l'attività agricola.

Né si può affermare che la modifica soggettiva di colui che abita l'immobile determini, di per sé sola, un maggior carico urbanistico che possa giustificare la pretesa al pagamento degli oneri di urbanizzazione: il carico urbanistico resta, invero, lo stesso, nel caso in cui l'immobile sia abitato dall'imprenditore agricolo oppure da un soggetto che non rivesta tale qualifica.

Il fabbricato oggetto della presente controversia rientra in questa seconda categoria essendo stato edificato prima dell'entrata in vigore della L. 10/1977.

Il provvedimento impugnato, nella parte in cui quantifica gli oneri di urbanizzazione configurando un mutamento di destinazione d'uso del fabbricato da residenza "rurale" a residenza "civile" è pertanto illegittimo, avendo dato applicazione alla

disciplina urbanistica introdotta dalla L. 10/1977, e quella regionale ad essa successiva (L.R. 56/77; L.R. 19/99), ad un immobile edificato prima dell'entrata in vigore di tale legge, e come tale assoggettato alla disciplina previgente di cui alla L. 1150/1942.

Da questa conclusione non discende tuttavia l'insussistenza dell'obbligo del pagamento del contributo di costruzione.

Nel ricorso si sostiene che l'intervento di frazionamento sarebbe qualificabile quale manutenzione straordinaria e troverebbe conseguentemente applicazione la previsione di cui all'art. 17, c. 4, d.lgs. n. 380/2001, secondo cui *“[...] per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile”*.

Viene anche affermato che si sarebbe al cospetto di un intervento di risanamento conservativo del fabbricato che, non comportando alcun aumento né del volume né della superficie calpestabile, sarebbe gratuito, anche se richiesto con permesso di costruire, in forza di quanto disposto dall'art. 22, comma 7 d.P.R. 380/01 secondo cui è comunque fatta salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui al presente Capo (tra cui, ai sensi del comma 1° della norma gli interventi di restauro e risanamento conservativo di cui all'articolo 3 e gli interventi di ristrutturazione edilizia c.d. “leggera”) senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16.

Queste argomentazioni non possono essere condivise.

La qualificazione dell'intervento edilizio non può essere effettuata, come prospettato nel ricorso, considerando separatamente le varie opere che lo compongono. Le opere devono essere oggetto di una valutazione complessiva e unitaria.

Il permesso di costruire oggetto della presente controversia prevede: la realizzazione di un intervento di frazionamento che determina la creazione di sei unità abitative in luogo delle quattro originarie, il cambio di destinazione d'uso di un locale situato al piano terra in precedenza destinato a magazzino e trasformato in una nuova unità abitativa e il recupero ai fini abitativi del sottotetto.

Si tratta di un intervento qualificabile quale ristrutturazione edilizia, portando a un incremento della volumetria con il recupero a fini abitativi del sottotetto e con la modifica della destinazione d'uso dovuta alla trasformazione del magazzino in abitazione.

Non sussistono, pertanto, i presupposti per dare applicazione agli artt. 17, c. 4 e 22, comma 7, d.P.R. 380/01.

L'intervento edilizio oggetto del presente giudizio comporta una rilevante modificazione dell'immobile portando a un incremento pari al 50 % delle preesistenti unità immobiliari e alla modifica di un magazzino in una ulteriore unità abitativa, oltre al recupero del sottotetto, (con riferimento al quale la richiesta di contribuzione non è contestata dalla ricorrente).

La giurisprudenza ha chiarito in più occasioni che la divisione e il frazionamento di un immobile in più unità immobiliari distinte determina un incremento del carico urbanistico.

Va richiamata, in particolare, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV , 17/05/2012, n. 2838, secondo cui “ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri concessori, è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, sicché non è neanche necessario che la ristrutturazione interessi globalmente l'edificio - con variazioni riguardanti nella loro interezza le parti esterne ed interne del fabbricato - ma è soltanto sufficiente che ne risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri conseguentemente riferiti all'oggettiva rivalutazione

dell'immobile e funzionali a sopportare l'aggiuntivo carico "socio - economico " che l'attività edilizia comporta, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a marginali lavori dovuti ad una divisione o frazionamento dell'immobile in due unità o fra due o più proprietari" (v., altresì, Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2004, n.2611; sez. II, sent. n. 2956/2021; T.A.R. Veneto, sent. n. 254/2021, sent. n. 331/2020; Tar Lazio, Roma, sent. n. 13913/2020; Liguria, sez. I , 28/04/2014, n. 647; T.A.R. Toscana, sez. III, 10 luglio 2013, n. 1084).

Anche l'intervento edilizio oggetto del presente giudizio prevedendo la realizzazione di sei distinte unità immobiliari, autonomamente utilizzabili, in luogo delle quattro preesistenti, porta, quindi, a un maggior carico urbanistico in relazione alla aumentata potenzialità di insediamento nell'immobile, con conseguente obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Un incremento del carico urbanistico, per il quale è dovuto il pagamento degli oneri di urbanizzazione, si verifica anche in conseguenza della realizzazione di una nuova unità abitativa in luogo del preesistente magazzino: né può ritenersi che il Comune dovesse documentare che quest'ultimo fosse, in passato, al servizio dell'attività agricola, non risultando in ogni caso che tale locale sia mai stato destinato ad abitazione.

Il provvedimento impugnato, nella misura in cui è volto ad assoggettare al contributo di costruzione l'incremento di carico urbanistico generato dall'intervento e chiede che siano, conseguentemente, reperite o monetizzate le aree a standard di cui all'art. 21 della Legge Urbanistica Regionale, non può pertanto ritenersi illegittimo.

Per le ragioni esposte il ricorso è in parte infondato e in parte fondato, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, nella sola parte in cui assoggetta a contributo per oneri di urbanizzazione il mutamento di destinazione

d'uso da residenza a rurale a residenza civile, e accertamento della non soggezione a contributo di costruzione, per oneri di urbanizzazione, limitatamente a tale modifica. Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite, attesa la novità e la complessità delle questioni esaminate e la reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge e in parte lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nella sola parte in cui assoggetta a contributo per oneri di urbanizzazione il mutamento di destinazione d'uso da residenza a rurale a residenza civile e accerta la non soggezione a contributo di costruzione, per oneri di urbanizzazione, limitatamente a tale modifica.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, c.2, d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Marcello Faviere, Referendario

L'ESTENSORE
Silvia Cattaneo

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO

Pubblicato il 21/07/2021

N. 05494/2021REG.PROV.COLL.

N. 03098/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3098 del 2014, proposto da (omissis)s.r.l. (già (omissis)S.p.A.), in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Gian Carlo Fanzini, elettivamente domiciliata in Roma, al Corso Vittorio Emanuele II, n. 18, presso lo studio dell'avvocato Gian Marco Grez;

contro

Comune di (omissis), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini e Caterina Siciliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, n. 846 del 23 dicembre 2013, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di (omissis);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2021 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, richiamato dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176) il Cons. Roberto Politi;

Nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso N.R.G. 900 del 2002, proposto innanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna, (omissis)s.r.l. – odierna appellante – ha chiesto l'accertamento del diritto alla restituzione della somma di lire 108.560.050 (riscossa dal Comune di (omissis) a titolo di oneri di urbanizzazione), oltre agli interessi moratori fino al saldo.

La predetta società era proprietaria di taluni locali ubicati nell'edificio d'angolo fra le vie Clavature e De' Toschi, adibito ad esercizio commerciale di vendita di abbigliamento sportivo e gestito sulla base di due distinti contratti di locazione con due diverse proprietà locatrici, su spazi di vendita collegati.

A seguito della disdetta del contratto di locazione da parte della proprietà della porzione di immobile prospiciente via De' Toschi (facente capo a Ciosso s.r.l.), intervenuta nel 2001, veniva dall'appellante presentata, in data 10 maggio 2001, una D.I.A. per la chiusura dei preesistenti collegamenti fra le due unità funzionali, con corresponsione degli oneri concessori precedentemente indicati.

La stessa società, peraltro, ha successivamente (7 febbraio 2002) chiesto la restituzione degli oneri come sopra liquidati, a fronte della sostenuta assenza di alcun frazionamento (le due porzioni, da sempre distinte e facenti capo a diversi proprietari, erano statelocate con separati contratti).

2. Con la sentenza oggetto del presente appello, l'adito Tribunale ha respinto il ricorso.

3. Sostiene parte appellante che il giudice di prime cure avrebbe errato nel ritenere che, per effetto del frazionamento, si sia venuto a determinare un incremento del carico urbanistico; laddove, diversamente, alla ridotta superficie di vendita, è conseguito un decremento nei flussi di clientela.

Viene, per l'effetto, contestato quanto nella sentenza di primo grado sostenuto, segnatamente con riferimento alla realizzazione di *“un frazionamento di fruibilità urbanistica per effetto della moltiplicazione dei soggetti che possono servirsi dei locali in precedenza riservati ... ad un unico operatore”*, atteso che il frazionamento, dal quale dipenderebbe l'aumento di carico urbanistico, è ascrivibile alla decisione della proprietà Ciosso s.r.l. e non all'intervento di chiusura delle aperture interne di collegamento da parte di Ca' Toschi.

Conclude la parte per l'accoglimento dell'appello; e, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, con ogni statuizione conseguenziale anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

4. In data 1° giugno 2021, l'Amministrazione comunale appellata si è costituita in giudizio; ed ha, con memoria depositata in giudizio in data 11 giugno 2021 e successiva memoria di replica depositata il 23 giugno, contestato la fondatezza delle argomentazioni esposte con l'atto introduttivo, conclusivamente chiedendo la reiezione dell'appello.

5. In vista della trattazione nel merito del ricorso, parte appellante ha depositato in atti (8 e 22 giugno 2021) memoria conclusionale e memoria di replica, con le quali, ribadite le argomentazioni già esposte, ha insistito per l'accoglimento del proposto mezzo di tutela.

6. L'appello viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza telematica del 13 luglio 2021.

DIRITTO

1. Giova, preliminarmente alla disamina dei proposti motivi di appello, procedere ad una ricognizione degli essenziali tratti motivazionali della gravata sentenza del T.A.R. dell'Emilia-Romagna.

Premesso che, ai fini dell'insorgenza dell'obbligo *“di corresponsione degli oneri concessori è rilevante il realizzarsi di un maggiore carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio assentito, di modo che non occorre che la trasformazione interessi l'intero immobile ma è sufficiente che ne risultino anche solo in parte variate la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri di conseguenza riferiti all'oggettiva rivalutazione del bene e funzionali ad affrontare l'aggiuntivo peso socio-economico che ne deriva, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a marginali lavori dovuti ad una diversa distribuzione dell'immobile fra più proprietari o fruitori”*, il giudice di prime cure ha ritenuto che:

- *“la chiusura degli accessi interni fra le due unità immobiliari, lungi dal risolversi nel mero esercizio del diritto di proprietà della società ricorrente – che ha in tal modo impedito il libero ingresso da proprietà altrui –, integri in realtà un'oggettiva variazione delle modalità d'uso dell'immobile, d'ora in poi suscettibile di impiego da parte di un ulteriore operatore commerciale, in aggiunta a quello dell'altra unità immobiliare, e per questo fonte di maggiore carico urbanistico”*;

- e che, anche in assenza di *“una vera e propria creazione di più unità immobiliari ... si è comunque realizzato un frazionamento di fruibilità urbanistica per effetto della moltiplicazione di soggetti che possono servirsi di locali in precedenza riservati, in ragione dell'uso comune (adesso precluso dalla soppressione degli accessi interni), ad un unico operatore commerciale”*;

da ultimo, escludendo che possa *“essere rimproverato all'Amministrazione comunale di avere fatto indebitamente gravare sulla società ricorrente oneri concessori dovuti in realtà dall'altro proprietario, in quanto il contributo edilizio è legalmente a carico di chi ottiene il titolo abilitativo, mentre eventuali vantaggi indiretti da parte di terzi devono essere regolati inter partes nelle forme e nei limiti ammessi dall'ordinamento”*.

2. Il percorso argomentativo che ha condotto alla reiezione del ricorso di primo grado, merita in questa sede integrale conferma.

Come da questa Sezione rilevato con recente sentenza 12 aprile 2021, n. 2956:

- *“mentre la quota del contributo di costruzione commisurata al costo di costruzione risulta ontologicamente connessa alla tipologia e all'entità (superficie e volumetria) dell'intervento edilizio e assolve alla funzione di permettere all'amministrazione comunale il recupero delle spese sostenute dalla collettività di riferimento per la trasformazione del territorio consentita al privato istante, la quota del contributo di costruzione commisurata agli oneri di urbanizzazione assolve alla prioritaria funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, con la precisazione che per aumento del carico urbanistico deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti”* (Cons. Stato, Sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3298);
- *“in base al generale principio di correlare gli oneri di urbanizzazione al carico urbanistico, tale carico sussiste anche in caso di divisione e frazionamento di immobile che da uno si trasforma in due unità. Pertanto è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, sicché è sufficiente che risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri riferiti all'oggettiva rivalutazione dell'immobile e funzionali a sopportare l'aggiuntivo carico socio-economico che l'attività edilizia comporta, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a lavori dovuti a una divisione dell'immobile in due unità o fra due o più proprietari”* (Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 2012, n. 2838);
- *“sulla base del generale principio di correlare gli oneri di urbanizzazione al carico urbanistico, la ristrutturazione edilizia comporta il pagamento di detti oneri allorché l'intervento abbia determinato un aumento del carico urbanistico – e considerato che il carico urbanistico sussiste anche allorquando l'intervento di ristrutturazione comporti la divisione ed il frazionamento di un immobile, ... per essere l'edificio adibito ad attività di impresa di due distinti soggetti, con l'apertura di due nuovi ingressi, per due distinte unità abitative – deve ritenersi che anche in tal caso si realizza un aumento*

dell'impatto sul territorio e sono pertanto dovuti i predetti oneri" (Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2004, n. 2611).

3. Se, per effetto degli illustrati principi, l'immanenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione accede alla realizzazione di un maggiore carico urbanistico, quale effetto di un assentito intervento edilizio, anche nell'ipotesi in cui (come nella fattispecie all'esame) venga in considerazione un intervento di divisione e frazionamento di immobile (con riveniente creazione di due distinte unità), deve darsi atto della piena condivisibilità della pretesa nei confronti dell'odierna appellante fatta valere dal Comune di (omissis), attesa la rilevanza – ai fini di che trattasi – del verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, con conseguente immutazione della realtà strutturale e della fruibilità urbanistica ed aggiuntivo carico socio-economico indotto dall'attività edilizia (quand'anche sostanziata esclusivamente in lavori dovuti a una divisione dell'immobile in due unità o fra due o più proprietari).

Né, in contrario avviso, rileva la preesistente alienità, sotto il profilo della titolarità dominicale, delle due unità componenti l'immobile (precedentemente destinato, unitariamente, ad attività commerciale), atteso che tale dato si dimostra appieno irrilevante, con riferimento alla separazione degli ambienti (alla quale ha fatto seguito la pretesa di corresponsione degli oneri di urbanizzazione da parte dell'appellata Amministrazione) e alla elettiva potenzialità di ciascuna delle stesse ad una difforme adibizione, con riveniente incremento del carico urbanistico in esse riconoscibile.

La chiusura degli accessi interni fra le due unità immobiliari (precedentemente funzionale ad un'unica conduzione, a fini commerciali, dei locali) ha determinato una obiettiva immutazione delle modalità d'uso dell'immobile, con duplicazione delle modalità di impiego e corrispondente accrescimento del carico urbanistico.

Il frazionamento del compendio immobiliare, precedentemente oggetto di unitaria conduzione commerciale, ha quindi determinato un corrispondente frazionamento

di fruibilità urbanistica, con riveniente duplicazione dei soggetti abilitati a servirsi di locali già riservati, in conseguenza di un uso unitario (ora, inibito dalla eliminazione degli accessi interni), ad un unico operatore commerciale.

Se tale presupposto appieno integra idoneo fondamento ai fini della corresponsione degli oneri concessori di urbanizzazione, va da ultimo escluso che (come correttamente osservato dal giudice di primo grado) abbia errato l'appellata Amministrazione nel porre il relativo carico esclusivamente sull'odierna appellante, atteso che – impregiudicata, ovviamente, l'esercitabilità, da parte di Ca' Toschi, di eventuali azioni volte alla regolamentazione dei rapporti *inter partes* – il contributo edilizio grava sul soggetto che abbia richiesto (ed ottenuto) il titolo abilitativo.

4. La riscontrata infondatezza delle censure esposte con il presente appello, ne impone la reiezione, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante (omissis)s.r.l., in persona del legale rappresentante, al pagamento, in favore del Comune di (omissis), delle spese del presente grado di giudizio, liquidate nella misura di € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con Sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 13 luglio 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Politi

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO