

Pubblicato il 10/01/2022

N. 00148/2022REG.PROV.COLL.
N. 10479/2019 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10479 del 2019, proposto dalla società S.C.S. Sviluppo Immobiliare a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Valeri e Sergio Gostoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Valeri in Roma, viale Mazzini n. 11, Pal. H/3;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. II *bis*, n. 6487 del 24 maggio 2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021 il consigliere Alessandro Verrico;

Viste le istanze di passaggio in decisione depositate in data 23 novembre 2021 dagli avvocati Giovanni Valeri, Sergio Gostoli e Umberto Garofoli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è rappresentato:

- dalla nota prot. 42651 del 28 maggio 2012 con la quale Roma Capitale - Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica quantificava in € 152.538,94 l'importo relativo al contributo commisurato alle spese di urbanizzazione relative al permesso di costruire n. 256 dell'8 giugno 2012 rilasciato alla società S.C.S. Sviluppo Immobiliare a r.l. per l'esecuzione dei lavori di demolizione e ricostruzione dell'edificio sito in Roma, via dei Reti, n. 45, sito in catasto al foglio 611, part. 302, in area, come risulta dalla relazione istruttoria del 30 maggio 2012, con destinazione di zona del nuovo PRG (approvato con delibera c.c. n. 18 del 12 febbraio 2008) *“Città storica – Ambiti di valorizzazione. Aree dismesse E, insediamenti prevalentemente non residenziali”* e destinazione di zona del previgente PRG *“zona b, conservazione tessuto edilizio e viario”*;
- dalla nota prot. 42655 del 28 maggio 2012 con la quale lo stesso Dipartimento di Roma Capitale determinava in € 105.300,66, ai sensi dell'art. 7, comma 20, NTA del PRG, gli oneri di monetizzazione degli standard urbanistici non reperiti relativi al medesimo intervento;
- da ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ivi compreso il permesso di costruire n. 256 dell'8 giugno 2012 rilasciato alla ricorrente nella parte in cui ha recepito le note del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica prot. 42651 e 42655 del 28 maggio 2012 sopra menzionate;

- nonché dalla domanda di accertamento del diritto della Società S.C.S. Sviluppo Immobiliare a r.l. ad ottenere la restituzione delle maggiori somme versate a titolo di contributo di urbanizzazione e oneri di monetizzazione degli standard urbanistici per l'esecuzione dei detti interventi di demolizione e ricostruzione.

1.1. La società odierna appellante, nel 2009, presentava al Comune di Roma, ai sensi dell'art. 21, comma 8, NTA del PRG di Roma, un progetto per la demolizione dei due manufatti (identificati, in base al catasto urbano, al fg. 611 part. 146 sub 6 e part. 302 sub 501 e con superficie complessiva di circa 383 mq) esistenti sull'area di sua proprietà (colpiti dai bombardamenti del 1943) e la loro ricostruzione secondo le licenze edilizie originarie (prot. 2298 del 17 agosto 1908, prot. 432/1910 e licenza edilizia n. 7140/1929).

In seguito - a fronte della richiesta di Roma Capitale di pagamento, con nota n. 42651 del 28 maggio 2012, del contributo commisurato alle spese di urbanizzazione (nella misura di € 152.538,94), e, con nota n. 42655 in pari data, degli oneri di monetizzazione degli standard urbanistici non reperiti (nella misura di € 105.300,66) - l'istante, in data 28 maggio 2012, provvedeva al pagamento del 50% di tali importi. Il permesso di costruire (n. 256/12) veniva quindi rilasciato in data 8 giugno 2012.

2. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio (r.g. n. 6289/2012), la società S.C.S. Sviluppo Immobiliare impugnava i provvedimenti citati *sub* §1, articolando tre autonomi motivi, in tal modo riassumibili:

i) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 3, 10 e 16 del D.P.R. 380/01; violazione e falsa applicazione della delibera Cons. Com. di Roma n. 2961 del 30.5.1978 e ss.mm.ii.; violazione e falsa applicazione degli art. 21 comma 8° e 43 comma 3° NTA del NPRG; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto”*: l'Amministrazione comunale avrebbe erroneamente qualificato l'intervento *de quo* come *“nuovo intervento”* ai fini della commisurazione degli oneri di urbanizzazione, senza tenere conto di quanto previsto dall'art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 380/01 e dalla delibera c.c. n. 2961 del 30 maggio 1978, che ha previsto, per gli

interventi di ristrutturazione edilizia (c.d. “*onerosa*”), un costo di urbanizzazione in misura ridotta;

ii) “*In subordine, violazione e falsa applicazione dell’art. 16 del D.P.R. 380/01 e della delibera Cons. Com. di Roma n. 2961 del 30.5.1978 e ss.mm.ii.; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto*”: anche nel caso in cui l’intervento in esame fosse ritenuto riconducibile alla tipologia del *nuovo intervento*”, l’importo definitivo degli oneri di urbanizzazione quantificato dal Comune sarebbe in ogni caso errato, essendo stati applicati i parametri previsti dalla delibera c.c. n. 2961/78 anche alla superficie e ai volumi del piano terra dell’edificio, senza tenere conto del fatto che tale parte non era stata distrutta;

iii) “*Reiterata violazione e falsa applicazione degli art. 3, 10 del D.P.R. 380/01; violazione degli art. 7 ed 8 NTA del nuovo PRG; eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto*”: il Comune avrebbe erroneamente ritenuto sussistente l’obbligo per la società ricorrente di reperire gli standard urbanistici, considerato che l’intervento in oggetto non implica alcun aumento della SUL preesistente né modifiche delle originarie funzioni e quindi non è riconducibile ad una “*nuova costruzione*”; ad ogni modo, il calcolo effettuato dall’Amministrazione nella quantificazione degli oneri di monetizzazione degli standard urbanistici non reperiti sarebbe errato, perché nell’importo definitivo ha calcolato anche il piano terra dell’edificio, come visto ancor oggi esistente.

3. Il T.a.r. per il Lazio, sez. II *bis*, con la sentenza n. 6487 del 24 maggio 2019, ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di giudizio tra le parti. Il Tribunale, in particolare, ha rilevato che:

a) sebbene, con la novella di cui al d.l. n. 69/2013, anche la demolizione e ricostruzione rientri nella categoria della “*ristrutturazione edilizia*” ex art. 3 d.P.R. n. 380 del 2001, tale qualificazione non incide nella determinazione degli oneri di urbanizzazione (e degli oneri di monetizzazione degli standard), per i quali l’art. 16 d.P.R. *cit.* concede ai Comuni solo una facoltà (non esercitata nel caso di specie) di prevedere costi di costruzione inferiori rispetto a quelli previsti per le nuove costruzioni;

b) è corretto aver preso a riferimento l'intero edificio ai fini della determinazione del costo di costruzione, in quanto nel progetto relativo al permesso di costruire presentato dalla società risultava che il piano terra dell'edificio preesistente era fatiscente.

4. La società originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha articolato quattro autonomi mezzi (da pagina 4 a pagina 16 del ricorso), in tal modo riassumibili:

i) *“Carenza ed erroneità della motivazione della Sentenza, in relazione al I motivo del ricorso dinanzi al TAR. Violazione e falsa applicazione degli art. 3, 10 e 16 del D.P.R. 380/01. Violazione e falsa applicazione della delibera Cons. Com. di Roma n. 2961 del 30.5.1978 e ss.mm.ii.. Violazione e falsa applicazione degli art. 21 comma 8° e 43 comma 3° NTA del NPRG”*: il primo giudice avrebbe errato nel non aver rilevato come l'intervento in questione debba essere ricondotto alla categoria della *“ristrutturazione edilizia”* e ad aver richiamato l'art. 25 NTA del PRG (in maniera inconferente, considerato che l'immobile in esame non rientra nei *“Tessuti”* della Città storica), previsione ad ogni modo illegittima *in parte qua* poiché in contrasto con l'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001; sarebbe altresì fuorviante il riferimento del T.a.r. all'art. 16, comma 10, del d.P.R. *cit.*, considerato che, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia, Roma Capitale ha previsto, sin dall'adozione della delibera C.C. n. 2961 del 30 maggio 1978, il pagamento di un contributo di urbanizzazione in misura ridotta;

ii) *“Carenza ed erroneità della motivazione della Sentenza, in relazione al II motivo del ricorso dinanzi al TAR. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del D.P.R. 380/01 e della delibera Cons. Com. di Roma n. 2961 del 30.5.1978 e ss.mm.ii.. Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto”*: avrebbe errato il T.a.r. nel non aver considerato che risulterebbe dimostrato *per tabulas* che una parte dell'edificio, e precisamente il piano terra, non era stata interessata dal crollo e risultava ancora *“esistente”* al momento del rilascio del permesso di costruire;

iii) “Carenza ed erroneità della motivazione della Sentenza, in relazione al III motivo del ricorso dinanzi al TAR. Violazione (reiterata) e falsa applicazione degli art. 3, 10 del D.P.R. 380/01. Violazione degli art. 7 ed 8 NTA del nuovo PRG. Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto”: il primo giudice avrebbe errato nel respingere il terzo motivo dell’originario ricorso con motivazione redatta *per relationem*, senza prendere in considerazione le norme delle NTA del PRG citate dalla ricorrente (artt. 7 e 8);

iv) “Sull’omessa valutazione dell’istanza istruttoria presentata dalla SCS Sviluppo Immobiliare S.r.l. Violazione e falsa applicazione dell’67 D. Lgs. n. 104/10”: viene rinnovata la richiesta istruttoria già avanzata in primo grado.

4.1. Si è costituita in giudizio per resistere Roma Capitale.

4.2. Le parti hanno quindi scambiato memorie, in data 22 ottobre 2021 Roma Capitale, in data 25 ottobre e 4 novembre 2021 la ditta appellante.

5. All’udienza del 25 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

6. L’appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

7. Il Collegio osserva, in linea generale, che, in base ai principi elaborati dalla giurisprudenza, ciò che rileva ai fini del calcolo del contributo di costruzione è l’oggetto sostanziale dell’intervento, questo essendo determinante per stabilire l’effettiva incidenza sul carico urbanistico.

Invero:

a) il pagamento degli oneri di urbanizzazione è connesso all’aumento del carico urbanistico determinato dal nuovo intervento, nella misura in cui da ciò deriva un incremento della domanda di servizi nella zona coinvolta dalla costruzione; del resto, gli oneri di urbanizzazione si caratterizzano per avere natura compensativa rispetto alle spese di cui l’Amministrazione si fa carico per rendere accessibile e pienamente utilizzabile un nuovo o rinnovato edificio, purché vi sia una nuova destinazione, dato che non può essere chiesto due volte il pagamento per gli stessi interventi di sistemazione e adeguamento del contesto urbanistico (Cons. Stato, Sez. IV, 23 febbraio 2021, n. 1586);

b) è stata ritenuta sufficiente, al fine della configurazione di un maggior carico urbanistico, la circostanza che, quale effetto dell'intervento edilizio, sia 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 (Cons. Stato, Sez. II, 21 luglio 2021, n. 5494);

c) considerato che il fondamento del contributo di urbanizzazione non consiste nel titolo edilizio in sé, ma nella necessità di ridistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione, facendoli gravare su quanti beneficiano delle utilità derivanti dalla presenza delle medesime secondo modalità eque per la comunità, nel caso di ristrutturazione edilizia, il pagamento degli oneri di urbanizzazione è dovuto solo nel momento in cui l'intervento va a determinare un aumento del carico urbanistico (Cons. Stato, Sez. IV, 31 luglio 2020, n. 4877), il che può verificarsi anche nel caso in cui la ristrutturazione non interessi globalmente l'edificio, ma, a causa di lavori anche marginali, ne risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica (Cons. Stato Sez. IV, 31 luglio 2020, n. 4877).

8. In merito alla competenza comunale a determinare gli oneri di urbanizzazione, nell'ambito dei principi tracciati dal t.u. edilizia e dalle leggi regionali con quest'ultimo coerenti, si osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza 10 aprile 2020, n. 64, ha affermato la natura di norma statale di principio nella materia *“governo del territorio”* di quella sancita dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, in quanto concernente l'onerosità del titolo abilitativo. Invero, tale previsione *“nel fissare una cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*, in quanto *“solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano*

un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato”.

9. D’altro canto, l’art. 16, comma 10, t.u. edilizia, nel prevedere 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”*, facoltizza e non obbliga i Comuni a mitigare i costi di costruzione per le ipotesi di ristrutturazione.

Peraltro, nel caso concreto, la scelta è stata effettuata tramite l’art. 25 NTA del PRG, che, al comma 7, prevede che *“nelle aree libere, non gravate da vincolo di pertinenza a favore di edifici circostanti, sono ammesse le seguenti categorie o tipologie d’intervento: a) NE1: Nuova edificazione su singoli lotti liberi o parzialmente edificati, interposti tra lotti edificati dello stesso isolato, e risultanti da demolizioni totali o parziali di preesistenti edifici, storicamente documentati, fino alla SUL e al Vft preesistenti, o secondo i criteri stabiliti per la categoria AMP3; si applica nei tessuti T1, T2, T4, T5, T10”*.

10. Ciò premesso, ad avviso dell’appellante, l’intervento *de quo* non rientrerebbe nei *“Tessuti della Città storica”* (localizzazione che renderebbe applicabile il citato art. 25 NTA), bensì negli *“Ambiti di valorizzazione”*, espressamente disciplinati dall’art. 43 delle NTA del PRG, secondo il quale, sono consentiti, ad attuazione diretta, soltanto gli interventi di MO, MS, RC ed RE, con divieto quindi di realizzare (sempre in via diretta) interventi di nuova edificazione. La prova di ciò, in particolare, deriverebbe dalla circostanza che il progetto veniva presentato non in base all’art. 25 NTA, ma ai sensi dell’art. 21, comma 8, NTA del PRG di Roma, che, consente in via diretta, e a parità di superfici e volumi, la ricostruzione di edifici distrutti o danneggiati da eventi imprevisti.

10.1. La tesi non è sostenibile.

10.1.1. Invero, la società ricorrente non ha fornito la prova certa della sussistenza dei presupposti per ritenere applicabile l’art. 21, comma 8, delle NTA del PRG di Roma e, per converso, non applicabile l’art. 25 delle NTA,

relativo ai “*Tessuti della Città storica*”, richiamato dal T.a.r., non essendo stati prodotti i relativi grafici e il reticolato e non essendo state nemmeno allegate tali norme tecniche.

Ne consegue che, in assenza di riferimenti concreti per localizzare con certezza l'area di intervento, in applicazione dell'art 2697 c.c., deve ritenersi non provato l'assunto attoreo.

10.1.2. D'altro canto, anche seguendo l'opposta opzione interpretativa fornita dalla società e quindi a voler ritenere applicabili gli articoli 21 e 43 delle NTA del PRG, ossia prescindendo dalle previsioni dell'art. 25 *cit.*, devono ad ogni modo trovare applicazione i richiamati principi giurisprudenziali, alla stregua dei quali l'intervento di demolizione-ricostruzione in questione non è qualificabile come “*ristrutturazione edilizia*”, trattandosi di un'ipotesi di “*nuova costruzione*”.

Invero, ai fini del calcolo degli oneri di urbanizzazione rileva la circostanza che l'avvenuta edificazione non può non aver determinato un aumento del carico urbanistico laddove sul terreno gravava in precedenza un rudere - come effetto dei noti bombardamenti della zona risalenti all'anno 1943 (sul punto è chiara proprio la relazione al progetto presentato dalla ditta) - rispetto al quale, vista la consistenza risibile delle asserite attività ivi svolte, non si poteva registrare alcun effettivo carico socio-economico.

11. In ragione di tali considerazioni deve ritenersi infondata la prima e la terza censura, atteso che la determinazione tanto degli oneri di urbanizzazione quanto degli oneri di monetizzazione degli standard urbanistici operata dal Comune discende direttamente dalla qualificazione dell'intervento come “*nuova costruzione*”.

12. Parimenti infondato è il motivo con cui l'appellante richiede la rideterminazione di entrambi gli oneri come conseguenza della valorizzazione dell'esistenza del piano terra al momento del rilascio del permesso di costruire.

12.1. Al riguardo, il Collegio ribadisce che l'attività residuale svolta nel piano terreno è inconsistente dal punto di vista del carico urbanistico, alla luce di quanto emerge sia dalla relazione a corredo dell'istanza di permesso di costruire che dalla relazione istruttoria effettuata dal Comune. Invero, da tali evidenze emerge che al momento dell'intervento tale parte dell'edificio risultava fatiscente e i muri perimetrali diroccati coperti posticciamente, con la conseguenza che tale manufatto era sostanzialmente qualificabile come un rudere.

Pertanto, al pari della restante parte dell'edificio, l'intervento di ricostruzione, anche rispetto al piano terra, non può non aver comportato un determinante ed elevato incremento del carico urbanistico.

Del resto, l'appellante non ha fornito alcun contrario elemento concreto che possa smentire l'effettiva consistenza, sotto il profilo quantitativo-dimensionale, delle caratteristiche del preesistente manufatto collocato al piano terreno e delle attività ivi svolte, in antitesi al principio giurisprudenziale secondo cui la prova certa della preesistenza del fabbricato oggetto della c.d. ristrutturazione ricostruttiva, di cui all'art. 3, co. 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001, spetta alla parte istante sia in sede procedimentale che processuale (fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2021, n. 5858).

13. Da ultimo, non può trovare accoglimento la richiesta di nomina di consulente tecnico d'ufficio reiterata in grado di appello, in quanto esplorativa e volta a supplire all'inosservanza dell'onere probatorio gravante su parte appellante.

14. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

15. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, anche ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a., ricorrendone i presupposti applicativi, anche in relazione ai profili di sinteticità e chiarezza, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in

esame, dalla novella recata dal decreto-legge n. 90 del 2014 all'art. 26 c.p.a. [cfr. sez. IV, n. 5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462; sez. V, 21 novembre 2014, n. 5757; sez. V, 11 giugno 2013, n. 3210; sez. V, 26 marzo 2012, n. 1733; sez. V, 31 maggio 2011, n. 3252, cui si rinvia ai sensi degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr. da ultimo Sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016)].

15.1. La condanna dell'appellante, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a. rileva, infine, anche agli eventuali effetti di cui all'art. 2, comma 2-*quinqüies*, lettere a) e d), della legge 24 marzo 2001, nr. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (r.g. n. 10479/2019), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento in favore di Roma Capitale delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alessandro Verrico

Vito Poli

IL SEGRETARIO