

Pubblicato il 14/10/2025

N. 01421/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00822/2021 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 822 del 2021, proposto da Adriana Cucco e Giuseppe Cucco, rappresentati e difesi dagli avvocati Riccardo Ludogoroff e Alberto Ferrero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Riccardo Ludogoroff in Torino, corso Galileo Ferraris 71;

contro

Comune di Alpignano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Spatara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del permesso di costruire n. 2018/005 del 21 giugno 2021, rilasciato ai ricorrenti dal Comune di Alpignano, solo ed esclusivamente con riferimento alla parte del titolo edilizio nella quale si afferma che i signori Cucco sarebbero tenuti a versare oneri di urbanizzazione e che essi ammonterebbero ad euro 54.363,19;

nonché della nota del Comune di Alpignano prot. n. 16441, datata 21 giugno 2021;

nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e, comunque, connesso e, in particolare, qualora ritenuto necessario, della nota del Comune di Alpignano prot. n. 9712/2020 del 21 aprile 2020; del “Regolamento comunale in materia di disciplina del contributo di costruzione” approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Alpignano n. 6 del 31 marzo 2017 e delle “Tabelle” allegate allo stesso;

e per l'accertamento e la dichiarazione che, con riferimento alla realizzazione delle opere assentite con il permesso di costruire n. 2018/005, nulla è dovuto a titolo di oneri di urbanizzazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2025 la dott.ssa Martina Arduino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti - proprietari di un edificio sito in Alpignano, con destinazione urbanistica “mista”, commerciale e residenziale – hanno chiesto al Comune resistente il rilascio di un permesso di costruire per procedere alla relativa ristrutturazione edilizia, mediante demolizione e ricostruzione del manufatto. Il progetto (doc. 1 ricorrente) prevede la realizzazione di una volumetria lievemente inferiore rispetto allo stato originario dell'opera, ivi calcolata, ai sensi del PRGC al tempo vigente, in 1.743,86 mc contro i precedenti 1.893,53 mc (conservando 1.219,41 mc commerciali, in sostituzione dei preesistenti 1.311,05 mc, e mantenendo 524,45 mc residenziali, contro gli esistenti mc 582,48); il computo dei suddetti valori alla luce dei criteri contenuti nel PRGC al tempo adottato restituisce valori differenti ma conferma la riduzione, con

previsione di ingombro del fabbricato edificando pari a 1341,35 mc commerciali (a fronte di preesistenze misurate in 1423,98 mc) e 566,80 mc residenziali (contro i precedenti 618,53 mc), per complessivi 1908,15 mc (minori, quindi, dei 2042,51 mc calcolati in relazione allo stato di fatto ante opere).

2. In data 21.06.2021 il Comune resistente ha rilasciato il titolo richiesto (n. 2018/005), pretendendo dai proprietari la corresponsione degli oneri di urbanizzazione connessi all'intervento assentito, quantificati in euro 54.363,19 (e suddivisi in quattro "rate" semestrali, pari a euro 13.659,05 ciascuna).

3. Con ricorso notificato il 18.09.2021 e corredato di istanza cautelare i proprietari hanno impugnato il permesso di costruire n. 2018/005 del 21 giugno 2021 nella parte in cui sancisce l'obbligo di versare oneri di urbanizzazione per un importo pari ad euro 54.363,19, in uno con la nota del Comune di Alpignano (prot. n. 16441/202), nella parte in cui contiene il "prospetto rateizzazione oneri di urbanizzazione"; con l'atto introduttivo hanno quindi parimenti censurato gli atti connessi, tra cui il "Regolamento comunale in materia di disciplina del contributo di costruzione" approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Alpignano n. 6 del 31 marzo 2017 e le "Tabelle" allo stesso allegate. Contro i suddetti atti hanno dedotto un unico motivo in diritto, rubricato *"Violazione ed errata applicazione degli artt. 16 e ss. del D.P.R. n. 380/2001 e 52 della L.R. n. 56/1977. Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti. Eccesso di potere per illogicità e perplessità manifeste. Violazione ed errata applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione"* e riferito:

a) al permesso di costruire e alla nota prot. n. 16441/2021: i ricorrenti, dopo aver ripercorso la normativa in materia di oneri di urbanizzazione (art. 16 del d.P.R. n. 380/2001), rappresentano come questi siano dovuti *"in caso di opere comportanti incremento del carico urbanistico ovvero qualora si realizzino interventi che richiedano nuove urbanizzazioni o dai quali derivi un maggiore utilizzo di quelle già esistenti"*. L'intervento su di un edificio preesistente comporta la

corresponsione degli oneri in questione nel caso di modifiche della destinazione d'uso del manufatto (passaggio dall'una all'altra delle categorie funzionali di cui all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 e all'art. 8 della L.R. piemontese n. 19/1999), che comportino un maggior carico urbanistico, ovvero nel caso di altri interventi edilizi di modifica del medesimo.

Nell'evenienza di una ristrutturazione edilizia con demolizione e successiva ricostruzione, gli oneri di urbanizzazione sono dovuti solo qualora l'intervento realizzi un effettivo incremento del carico urbanistico e nei limiti dello stesso (ciò anche per gli edifici realizzati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10/1977, per i quali non sia stato versato, all'epoca dell'edificazione, alcun contributo a titolo di oneri di urbanizzazione).

Secondo la prospettazione ricorsuale, l'intervento assentito dal Comune nel caso di specie non prevede alcun incremento delle superfici e dei volumi esistenti (che anzi vedono una lieve riduzione) sì da giustificare la richiesta avanzata dal Comune.

Secondo i ricorrenti, i provvedimenti gravati sono altresì viziati per eccesso di potere, non avendo il Comune fornito, nonostante le plurime interlocuzioni avviate dai proprietari, alcuna motivazione in merito alla richiesta avanzata sugli oneri di urbanizzazione.

b) alla regolamentazione comunale in materia di contributo di costruzione ("Regolamento comunale in materia di disciplina del contributo di costruzione approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 6 del 31/03/2017", con accluse tabelle parametriche): i ricorrenti contestano la mancata specificazione del fatto che nessuna somma può essere richiesta a titolo di oneri di urbanizzazione per interventi edilizi su edifici esistenti che non provochino un incremento del carico urbanistico.

4. All'esito della camera di consiglio del 3.11.2021 il Tribunale, con ordinanza n. 434/2021, ha respinto l'istanza cautelare, disponendo incombenti istruttori a carico della parte pubblica.

5. Il Comune ha ottemperato all'ordine del Tribunale depositando il 1.3.2022 una documentata relazione a cura degli uffici tecnici, corredata di allegati; l'Amministrazione, prendendo posizione sulle censure contenute nel ricorso, ha ivi precisato che, nel caso dell'opera assentita, è previsto un incremento significativo delle superfici destinate all'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, da mq. 174 (superficie a disposizione del gestore che ha cessato l'attività nell'anno 2014) a mq. 276 in progetto. Ciò ha imposto ai ricorrenti l'inserimento nel progetto di un nuovo piano interrato adibito a parcheggi pubblici e privati –non presente nel fabbricato previsto in demolizione – divenuto necessario *ex lege* per garantire gli standard urbanistici minimi in funzione dell'espansione dell'attività di ristorazione. Dalle richiamate circostanze il Comune ha pertanto desunto l'aumento del carico urbanistico posto a fondamento della richiesta di oneri in contestazione, il cui ammontare è stato poi quantificato sulla base della localizzazione dell'opera e della tipologia di intervento, applicando gli abbattimenti previsti in caso di preesistente edificazione. In relazione al secondo motivo di censura, il Comune ha rilevato la tardività dell'impugnazione del Regolamento comunale in materia di disciplina del contributo di costruzione, approvato con delibera del C.C. n. 6 del 31 marzo 2017, atteso che le ivi allegate tabelle parametriche sono le medesime del 2011, già applicate a un precedente progetto di ristrutturazione dello stabile presentato dai ricorrenti nel 2015.

6. All'udienza pubblica del 27.11.2024 (ruolo aggiunto) il Collegio, preso atto della dichiarazione di interesse alla decisione depositata in atti dalla parte ricorrente, ha rinviato la trattazione della causa nel merito come da verbale.

7. Si è costituito in giudizio per la reiezione del ricorso il Comune di Alpignano. Entrambe le parti hanno prodotto ulteriori scritti difensivi.

8. All'udienza pubblica del 29.05.2025 è stata eccepita dalla difesa ricorrente la tardività della memoria comunale depositata in data 9.05.2025; la causa è stata trattenuta in decisione all'esito della discussione.

9. Il ricorso, deciso nella camere di consiglio del 29.5.2025 e del 17.6.2025, è in parte fondato, nei sensi e nei limiti di quanto di seguito specificato.

10. *In limine*, deve prescindersi dall'esame della memoria comunale depositata in data 9.5.2025, in quanto prodotta in giudizio oltre i termini di cui all'art. 73 co. 1 c.p.a.; l'atto processuale contestato, comunque, si limita a meglio sviluppare gli argomenti contenuti nella relazione dell'Amministrazione ritualmente depositata nel fascicolo processuale in data 1.3.2022, in ottemperanza all'ordine istruttorio del Tribunale.

11. Preliminarmente nel merito, questo Collegio intende qualificare l'intervento di demolizione e ricostruzione del manufatto di proprietà dei ricorrenti, come autorizzato con il permesso di costruire impugnato, in termini di ristrutturazione edilizia (c.d. ristrutturazione ricostruttiva), secondo la previsione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, atteso che le modifiche progettate per la nuova opera non sono tali da alterare la consistenza del fabbricato attualmente presente e da demolire. Come specificato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr in questi termini Cons. Stato, sez.VI, 13.10.2022 n. 8751) *“Ciò che contraddistingue la ristrutturazione edilizia – anche a prescindere dall'art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001 - dalla nuova edificazione è la già avvenuta trasformazione del territorio, attraverso una edificazione di cui si conservi la struttura fisica, ovvero la cui stessa struttura fisica venga del tutto sostituita, ma, in quest'ultimo caso, con ricostruzione, se non fedele (termine espunto dall'attuale disciplina), comunque rispettosa della volumetria e, nell'ipotesi di immobili vincolati, [...] anche della sagoma della costruzione preesistente”*.

Il richiamato orientamento è confermato ancora più recentemente dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, 23.12.2024, n. 10307, secondo cui *“L'intervento di demolizione e ricostruzione si distingue dalla nuova costruzione per l'assenza di variazioni del volume, dell'altezza o della sagoma dell'edificio. Tali criteri hanno un ancor maggiore pregio interpretativo a seguito dell'ampliamento della categoria della demolizione e ricostruzione operata dal d.lgs. n. 301 del 2002 in quanto proprio perché non vi è più il limite della “fedele ricostruzione” si richiede la conservazione delle*

caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente nel senso che debbono essere presenti gli elementi fondamentali, in particolare per i volumi, per cui la ristrutturazione edilizia, per essere tale e non finire per coincidere con la nuova costruzione, deve conservare le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente e la successiva ricostruzione dell'edificio deve riprodurre le precedenti linee fondamentali quanto a sagoma, superfici e volumi”.

Nel caso sottoposto all'attenzione del Collegio – secondo quanto descritto sia dai ricorrenti che dal Comune resistente nella relazione depositata il 1.3.2022 - il manufatto da ricostruire conserva le medesime caratteristiche essenziali dell'edificio da demolire, mutando, in riduzione e in modo del tutto marginale, i volumi e le superfici esistenti. Non si è pertanto al cospetto di modifiche tali da alterare la sostanza dell'intervento edilizio progettato, che ricade nell'ambito della ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione dell'opera.

11.1. Tanto premesso, il pagamento degli oneri di urbanizzazione, previsto dall'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, nei casi di ristrutturazione edilizia è dovuto laddove l'intervento effettuato abbia comportato un aumento del carico urbanistico, inteso quale fabbisogno di servizi e dotazioni territoriali derivanti dall'intervento di trasformazione edilizia progettato.

Come correttamente esposto nel ricorso introduttivo del presente giudizio, che ripercorre le principali pronunce giurisprudenziali in materia, si ha aumento del carico urbanistico allorché si abbia un aumento del volume e/o delle superficie esistenti, un mutamento delle destinazione d'uso (fra le diverse categorie previste) che determini incremento del carico urbanistico, ovvero quando la ristrutturazione si traduca, più in generale, in un intervento che comporta un maggior utilizzo delle urbanizzazioni esistenti.

11.2. In applicazione del summenzionato principio, questo Collegio ritiene corretta la richiesta da parte del Comune del pagamento di oneri di urbanizzazione esclusivamente nella parte in cui è collegata a un effettivo incremento del carico urbanistico, riscontrabile, ad esempio, nell'espansione dell'attività di ristorazione, in quanto comportante una maggiore richiesta di

servizi e dotazioni territoriali rispetto ad altre attività commerciali, oltre alla necessità di edificazione *ex novo* di parcheggi pertinenziali (prima inesistenti). La modifica in discorso, sebbene non muti la categoria di destinazione d'uso delle superfici, che permane commerciale, integra comunque una fattispecie di incremento del carico urbanistico, per la quale è legittima la richiesta dei maggiori oneri di urbanizzazione, rispetto a quelli già assolti dai ricorrenti con riferimento all'opera da demolire.

Secondo quanto esposto dal Comune e non smentito dai ricorrenti, (cfr relazione del Comune depositata in atti il 1.03.2022 in adempimento all'ordinanza di questa Sezione n. 434/2021) il progetto autorizzato prevede infatti l'aumento della superficie commerciale predisposta ad attività di ristorazione (da mq 174 a mq 276), con conseguente necessità di predisporre un'area destinata al parcheggio (vincolata al soddisfacimento degli standard urbanistici di cui all'art. 8 "Fabbisogno dei parcheggi e standard relativi agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande" della DGR 08/02/2010 n. 85-13268).

11.3. Ferma la legittimità della pretesa creditoria comunale in punto *an debeat*, il Collegio ritiene parzialmente fondato per violazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 il primo motivo di doglianza, diretto a contestare la legittimità della richiesta degli oneri di urbanizzazione nel concreto avanzata dal Comune con il permesso di costruire n. 2018/005 del 21 giugno 2021 e con la nota del prot. n. 16441 del 21 giugno 2021; l'illegittimità sussiste con riferimento al *quantum* della pretesa creditoria, posto che l'Ente locale ha considerato indistintamente il volume complessivo del progetto presentato dai ricorrenti (1908,15 mc) e lo ha moltiplicato per 28,49 (oneri previsti in ragione della zona insediativa, come da tabelle parametriche accluse al Regolamento comunale, cfr doc 2 e allegato 6 alla relazione depositata il 1.3.2022, entrambi di parte resistente), applicando una riduzione forfettaria del 20% in ragione della precedente edificazione. Il computo in questione, tuttavia, non ha

sottratto in concreto l'importo imputabile al carico urbanistico generato dall'edificio preesistente (*ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 2.07.2015, n. 3298).

La giurisprudenza amministrativa è, infatti, salda nell'affermare che in caso di intervento di ristrutturazione edilizia attuato mediante demolizione e ricostruzione dell'edificio gli oneri di urbanizzazione conseguenti all'incremento del carico urbanistico debbono essere determinati scomputando dall'importo l'impatto urbanistico di quanto esisteva, con l'onere di corrispondere esclusivamente il contributo differenziale (in questi termini Cons. Stato, Sez. VI, n. 2294/2015).

11.4. Al riguardo, nel caso di specie, il Comune avrebbe dovuto calcolare gli oneri di urbanizzazione applicando le tabelle parametriche adottate ma nei limiti dell'incremento del carico urbanistico (ad esempio, facendo riferimento alla maggior superficie destinata ad attività di ristorazione e ai conseguenti parcheggi, prima non previsti), con lo scomputo, quindi, di quanto imputabile a titolo di oneri di urbanizzazione all'edificio da demolire.

Il Collegio rammenta come anche in caso di fabbricati costruiti prima della legge che ha introdotto nel nostro ordinamento il contributo concessorio per l'attività edilizia (Legge n. 10/1977 c.d. legge Bucalossi) gli oneri di urbanizzazione debbano esser considerati "virtualmente assolti", altrimenti occorrendo un'inammissibile applicazione retroattiva della sopravvenuta disciplina normativa (in questi termini Cons. Stato, n. 3298, sopra citata).

12. In conclusione, per le suesposte ragioni il primo motivo di censura deve essere parzialmente accolto nei termini sopra riferiti, con salvezza delle determinazioni che l'Amministrazione comunale vorrà assumere. Per l'effetto, devono essere annullati i provvedimenti gravati, nella parte in cui richiedono ai ricorrenti il contributo per gli oneri di urbanizzazione per il progetto edilizio autorizzato.

13. Prescindendo dai profili di tardività, non merita, invece, accoglimento il secondo motivo di doglianza, appuntato sull'illegittimità del regolamento comunale indicato in epigrafe e delle allegate tabelle parametriche: i suddetti

atti, comunque gravati in via dichiaratamente eventuale e prudenziale, non contengono infatti disposizioni radicalmente ostative alla quantificazione degli oneri di urbanizzazione in conformità alle superiori considerazioni e agli arresti giurisprudenziali ivi richiamati.

14. Il ricorso deve pertanto essere parzialmente accolto in relazione al primo motivo e per il resto respinto.

15. La peculiarità della questione sottoposta all'esame del Collegio giustifica la compensazione delle spese del presente giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo accoglie e in parte lo respinge e, per l'effetto, annulla i provvedimenti gravati, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nelle camere di consiglio dei giorni 29 maggio 2025 e 17 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

Marco Costa, Presidente FF

Martina Arduino, Referendario, Estensore

Alessandro Fardello, Referendario

L'ESTENSORE
Martina Arduino

IL PRESIDENTE
Marco Costa

IL SEGRETARIO