

Pubblicato il 04/05/2021

N. 00457/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00150/2018 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 150 del 2018, proposto da Luigi Coarezza ed Erminio Coarezza, rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Fracchia, Ignazio Pagani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ignazio Pagani in Novara, c.so della Vittoria 2/F;

contro

Comune di Momo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Scaparone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via San Francesco D'Assisi, 14;

per l'annullamento

- della nota del Comune di Momo in data 7.12.2017, prot. n. 6291, a firma del Responsabile del Procedimento, avente ad oggetto "Domanda di permesso di costruire n. 20/2017", nella parte in cui è richiesto il versamento di euro 10.804,00 per oneri di urbanizzazione e di euro 30.559,00 per costo di costruzione;

- del successivo Permesso di Costruire n. 1/2018, rilasciato in data 8.1.2018, prot. 83, limitatamente alla parte in cui presuppone l'onerosità dello stesso, come sopra quantificata;

- di ogni ulteriore atto e/o provvedimento a essi prodromico, preordinato, connesso o conseguente e, in particolare:

del " Regolamento comunale per la determinazione e l'applicazione del contributo di costruzione" approvato con delibera di Consiglio Comunale di Momo n. 10 del 13.3.2008;

delle Determinazioni dirigenziali del settore tecnico nn. 51 e 52 del 28.3.2017 recanti l'aggiornamento, per l'anno 2017, degli importi per la determinazione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione;

della delibera di Consiglio Comunale n. 1 del 16.2.2017;

e per l'accertamento

della gratuità dell'intervento edilizio *de quo* e del conseguente diritto dei ricorrenti alla restituzione degli importi versati a titolo di contributo di costruzione, con interessi e rivalutazione monetaria sino al saldo,

nonché per la condanna dell'Amministrazione comunale di Momo

alla reintegrazione in forma specifica e, quindi alla restituzione della somma complessiva di Euro 41.363,00 - o della *verior* somma risultante di giustizia all'esito del procedimento - con interessi e rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2021 il dott. Marcello Faviere e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I sigg.ri Coarezza Luigi ed Erminio, comproprietari di un immobile sito in Momo (NO) (catastalmente individuato al Foglio N. 16, Mapp. Nn. 116 e 117, azzonato dal vigente strumento urbanistico in “Aree residenziali di trasformazione e completamento”) composto da otto unità abitative, hanno presentato (in data 14.11.2017) istanza di permesso di costruire (Pratica Edilizia n. 20/2017), avente a oggetto: *“Ristrutturazione edilizia tramite demolizione con ricostruzione”*, consistente nella demolizione del corpo di fabbrica esistente e nella contestuale ricostruzione di un nuovo edificio. Segnatamente, l'intervento prevede: a) la riduzione dell'edificio a due unità abitative in luogo delle otto preesistenti; b) l'abbassamento di un piano rispetto al preesistente; c) la riduzione di superficie coperta da 458,94 a 361,11 mq.; d) la riduzione di volume da 2.775,94 a 1.383,34 mc.

Con nota del 7.12.2017 (prot. n. 6291), il Comune di Momo ha richiesto il pagamento a titolo di contributo di costruzione dell'importo di euro 41.363,00 (dato dalla somma di euro 10.804,00, a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, ed euro 30.559,00 a titolo di costo di costruzione).

Il 5.01.2018 i ricorrenti hanno pagato tale importo ed in data 8.1.2018 il Comune ha rilasciato il permesso di costruire n. 1/2018.

2. Ritenendo che l'intervento assentito comporti un minor carico urbanistico e che il Comune abbia erroneamente preteso la corresponsione del contributo di costruzione, gli interessati hanno presentato ricorso, notificato il 01.02.2018, ritualmente depositato avanti questo Tribunale, volto all'annullamento parziale degli atti emanati, all'accertamento della gratuità dell'intervento ed alla restituzione dell'intera somma pagata o della veriore somma accertata in giudizio.

I ricorrenti, in un unico motivo, lamentano violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Per resistere al gravame si è costituito in giudizio il Comune di Momo, con atto depositato il 29.05.2018 nel quale eccepisce altresì inammissibilità del

ricorso per acquiescenza, seguito dal deposito di documentazione avvenuto in data 03.03.2021. Il 12.03.2021 le parti hanno depositato memorie e il 23.03.2021 le rispettive memorie di replica.

All'udienza pubblica del 13.04.2021 la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137/2020.

3. Il ricorso è parzialmente fondato.

4. Il Collegio esamina preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'amministrazione resistente, che ritiene sussistenti tutti i presupposti per la declaratoria di acquiescenza, in quanto i ricorrenti hanno impugnato il permesso di costruire nella parte in cui prevede l'onerosità, solo dopo avere pagato l'importo richiesto e senza manifestare alcuna preventiva riserva circa la debenza del contributo di costruzione. Tale comportamento lascerebbe denotare, in maniera univoca, la volontà di accettazione degli effetti del provvedimento.

Il Collegio ritiene tale eccezione priva di pregio.

Un consolidato orientamento giurisprudenziale ha avuto modo di evidenziare che non ricorrono, nei casi come quello in esame, gli estremi per configurare estinzione del diritto per acquiescenza. *“L'acquiescenza consiste nell'accettazione definitiva del provvedimento oppure in un comportamento incompatibile con la volontà d'impugnarlo o di ottenerne il riesame da parte della p.a. emanante e non è configurabile nel caso in cui non v'è un atto amministrativo autoritativo, ma si riscontrano posizioni di diritto soggettivo direttamente azionabile dal titolare (com'è, appunto, il diritto del concessionario a non pagare un contributo eccedente o non dovuto)”* (TAR Campania, 27/07/2006, sent. 8533). *“La controversia attinente alla spettanza e liquidazione del contributo per gli oneri di urbanizzazione, riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a norma dell'art. 16 l. 29 gennaio 1977, n. 10 [oggi, ex art. 133, lett. f), cod. proc. amm.], ha ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della pubblica amministrazione e non è soggetta alle regole delle azioni impugnatorie-annullatorie degli atti amministrativi ed ai rispettivi termini di decadenza, con conseguente inconfigurabilità dell'istituto dell'acquiescenza rispetto alla liquidazione del*

contributo e alla sua corresponsione (pro quota o per intero) in funzione del rilascio del titolo edilizio (v., ex plurimis, Cons. St., Sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4208; Cons. St., Sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1565); in tale contesto, irrilevante è il convenzionamento, o meno, dell'immobile costruendo, incidente sulla misura del contributo di concessione, ma non sui principi generali in tema di contestazione giudiziale del contributo e di eventuale azione di ripetizione, entro il termine ordinario di prescrizione. Si aggiunga che l'obbligo della corresponsione del contributo di concessione, essendo obiettivamente collegato alla posizione di titolare della concessione edilizia rilasciata, dà vita a un'obbligazione di diritto pubblico priva di ogni connotazione negoziale, con la conseguenza che anche la sottoscrizione, al momento del rilascio della concessione, di un impegno a corrispondere al comune il contributo in una determinata misura non preclude all'interessato la tutela giurisdizionale per l'accertamento del diritto a non pagare il contributo in misura eccedente a quanto dovuto per legge, versandosi in materia sottratta alla disponibilità delle parti (v. in tal senso, ex plurimis, Cons. St., Sez. V, 6 dicembre 1999, n. 2056)” (Cons. Stato Sez. VI, 7/05/2015, n. 2294, conforme TAR Campania, Napoli, Sez. III, 31/10/2016, n. 5013). “Infatti la giurisprudenza, condivisa dal Collegio, ha chiarito che il pagamento degli oneri di urbanizzazione non determina acquiescenza al provvedimento impositivo, dovendo piuttosto essere considerato quale espressione della connaturale esigenza dell'attività imprenditoriale edilizia di dare avvio, senza indugi, alla realizzazione dell'opera progettata (cfr. TAR Toscana, Sez. III, 24 settembre 2018, n. 1213; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 8 novembre 2013, n. 2066; TAR Emilia-Romagna, 9 febbraio 1999, n. 81)” (TRGA Bolzano, 26.09.2019, sent. n. 226). Ed ancora “La mera esecuzione, anche senza riserve, del provvedimento, non implica di per sé acquiescenza, in quanto il provvedimento amministrativo, fino al suo eventuale annullamento, produce effetti ed è immediatamente esecutivo. La sua esecuzione è, dunque, comportamento neutro, potendo trovare giustificazione, più che nell'univoca e incondizionata volontà di accettarne gli effetti, nell'esigenza di evitare le conseguenze ulteriori che potrebbero derivare dalla sua inottemperanza. I medesimi principi sono stati affermati anche con riferimento al pagamento, al momento del ritiro della concessione edilizia, dei relativi oneri contributivi, escludendo che ricorra il requisito dell'univoca manifestazione di volontà dell'interessato ad

accettare le statuizioni di un determinato provvedimento amministrativo e, quindi, a rinunciare all'esperimento della tutela giurisdizionale, quando, al momento del ritiro della concessione edilizia, lo stesso non avanzi riserva alcuna circa la debenza degli oneri concessori perché tale comportamento risponde all'esigenza di dare avvio senza indugi all'opera edilizia o di beneficiare del relativo titolo e le posizioni che si determinano in conseguenza del rilascio del titolo abilitativo alla realizzazione dell'opera sono di diritto soggettivo.” (TAR Lazio sez. II, 19/09/2017, sent. n.9818).

Per tali ordini di considerazioni, dai quali questo Collegio non ritiene di doversi discostare, l'eccezione di inammissibilità non può essere accolta.

5. Passando al merito, con l'unico motivo di ricorso si lamenta violazione e falsa applicazione di legge (artt. 3, comma 1, lett. d); art. 10, comma 1, lett. c); artt. 16 e 17 del DPR n. 380/2001) nonché eccesso di potere per travisamento di fatto e di diritto, carenza istruttoria, erroneità, illogicità manifesta, irragionevolezza e arbitrarietà.

In particolare i ricorrenti sostengono che l'intervento di ristrutturazione assentito sarebbe “neutro” dal punto di vista urbanistico, non determinerebbe un maggior carico urbanistico dell'area né un più intenso utilizzo delle urbanizzazioni esistenti, con conseguente venir meno di ogni pretesa di versamento di un corrispettivo (trattandosi nello specifico di una riduzione del volume complessivo del fabbricato, previamente demolito, nonché dell'abbassamento di un piano dello stesso, con mantenimento della medesima destinazione d'uso e riduzione, da otto a due, delle unità abitative).

Nell'articolare le proprie memorie i ricorrenti evidenziano che la pretesa del Comune viene considerata illegittima sotto due profili: con riferimento alla richiesta di pagamento degli oneri di urbanizzazione in ragione della diminuzione del carico urbanistico; con riferimento al costo di costruzione, per la mancata motivata emersione d'una asserita maggior capacità contributiva.

L'amministrazione, nelle proprie memorie, sostiene che l'intervento debba essere qualificato non come ristrutturazione semplice, ma come intervento di

sostituzione edilizia, assimilabile ad una nuova costruzione, di per sé sottoposto al versamento degli oneri di cui all'art. 16 del DPR n. 380/2001. Il nuovo manufatto, avendo caratteristiche del tutto distinte da quelle del complesso originario (da due edifici preesistenti ne viene realizzato uno solo), sarebbe solo parzialmente sovrapponibile ad uno degli immobili preesistenti e costituirebbe un corpo di fabbrica inedito sia per sagoma sia per collocazione spaziale.

La difesa di parte resistente fa altresì leva sulla diversa situazione di fatto che la nuova edificazione verrebbe a determinare nell'area. Se pure il nuovo edificio risulta avere una volumetria inferiore rispetto a quella dei due edifici preesistenti ed un minor numero di unità abitative, l'intervento muterebbe radicalmente la consistenza della struttura realizzando un edificio, oltre che completamente nuovo, anche concretamente utilizzato. I due immobili, nella ricostruzione di parte, erano disabitati da tempo: uno dei due era un rudere abbandonato da decenni, mentre gli appartamenti dell'altro sono stati gradualmente abbandonati negli anni in quanto inidonei a costituire un'abitazione dignitosa fino a che, nel 2016, nessuno degli alloggi risultava occupato. Sempre secondo la ricostruzione di parte resistente, la realizzazione di un nuovo immobile, con caratteristiche di pregio e destinato ad effettiva abitazione, determinerebbe una nuova domanda di servizi per il Comune il quale si trova a fare fronte alle esigenze di due nuovi nuclei familiari, mentre prima gli immobili versavano in stato di sostanziale abbandono.

Ciò premesso ritiene il Collegio che le posizioni dei ricorrenti risultino parzialmente fondate. La pretesa dei ricorrenti infatti, risulta condivisibile quanto alla quota parte degli oneri di urbanizzazione, mentre non è fondata quanto a quella del costo di costruzione.

6. Quanto agli oneri di urbanizzazione, infatti, il Collegio ricorda che, per orientamento giurisprudenziale costante e consolidato, il contributo di costruzione è configurabile come un corrispettivo di diritto pubblico di natura non tributaria, posto in connessione ad un intervento edilizio. Si tratta di una

prestazione patrimoniale imposta che prescinde dalle singole opere di urbanizzazione e dalle concrete utilità che il concessionario trae dal titolo rilasciato, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare le opere.

Tali posizioni sono state fatte proprie anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che ha precisato altresì che *“le prestazioni da adempiere da parte dell'amministrazione comunale e del privato intestatario del titolo edilizio non sono tra loro in posizione sinallagmatica. Come si è detto, infatti, l'amministrazione è tenuta ad eseguire le opere di urbanizzazione ed a dotare degli indispensabili standard il comparto ove viene allocato il nuovo insediamento edilizio a prescindere dal puntuale pagamento del contributo di costruzione da parte del soggetto che abbia ottenuto il titolo edilizio; per parte sua, questi è tenuto al pagamento del contributo senza poter pretendere la previa realizzazione delle opere di urbanizzazione”* (Cons Stato Ad. Plen. 07-12-2016, sent. n. 24).

La giurisprudenza, pertanto, ha colto e fissato l'autonomia della debenza del contributo rispetto ai singoli parametri che caratterizzano le opere autorizzate, dovendosi avere riguardo al complessivo valore dello stesso in termini di fruibilità urbanistica e realtà strutturale edificata.

Nella istanza di permesso a costruire e nel provvedimento rilasciato dal Comune l'intervento viene qualificato come ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione di edificio esistente. L'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR n. 380/2001 definisce *"interventi di ristrutturazione edilizia"*, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della

normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. Solo con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali), nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

L'amministrazione resistente evidenzia che l'intervento effettuato nel caso di specie si configura come sostituzione edilizia, così come definita dall'art. 13, comma 3, della LRP n. 56/77 che così definisce le seguenti tipologie di intervento: *“d) ristrutturazione edilizia: gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti e quanto ulteriormente previsto all'articolo 3, comma 1, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380; d-bis) sostituzione edilizia: gli interventi di integrale sostituzione edilizia dell'immobile esistente, ricadenti tra quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, da attuarsi mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma”*. La normativa regionale, pertanto, associa la sostituzione edilizia alle “nuove costruzioni” di cui all'art. 3 comma 1 lett. e) del DPR 380/2001.

I ricorrenti, nelle proprie memorie, non offrono argomentazioni a confutazione della riconduzione dell'intervento a tale fattispecie.

Occorre premettere altresì che, nel caso di specie, è pacifico tra le parti che l'intervento non rientri tra le esenzioni di cui all'art. 17 del DPR n. 380/2001, ed in particolare tra quelle previste al comma 2 lett. b) *“per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari”*, poiché nel caso di specie trattasi di demolizione e ricostruzione di una villa bifamiliare (come emerge dalla relazione tecnica allegata al permesso di costruire, cfr. doc. 3 allegato al ricorso).

Nel quadro delle facoltà degli enti locali di graduare l'ammontare del contributo, l'art. 16 del DPR n. 380/2001 ha riconosciuto ai comuni la possibilità di determinare l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria anche in base *“alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché quelli di nuova costruzione”* (comma 4 lett. d)bis e comma 5). Il medesimo articolo, al comma 10, riconosce ai comuni *“nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire. 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”*.

Il Comune di Momo evidenzia che, con Delibera del Consiglio Comunale n. 1/2017 (cfr. doc. 5 allegato di parte resistente) ha approvato tali riduzioni per gli interventi su patrimonio esistente (pari al 50% rispetto alle nuove costruzioni), con esclusione di quelli di sostituzione edilizia.

Ciò premesso la difesa comunale insiste, da un lato, a giustificare l'imposizione del contributo in ragione della tipologia di intervento sostanzialmente

assentita (sostituzione edilizia) e dall'altra ad evidenziare l'aumento del carico urbanistico che l'intervento comporta.

6.1 Partendo da quest'ultimo profilo il Collegio ritiene innegabile che, per gli interventi di demolizione e ricostruzione (*genus* all'interno del quale rientra quello in esame), la valutazione della incidenza del carico urbanistico sia determinante per valutare *an* e *quantum* del contributo.

Questo Tribunale ha avuto modo di evidenziare che nel caso di interventi di sostituzione edilizia che da un lato comportino il mantenimento delle superfici e dall'altro non comportino né mutamento di destinazione d'uso né aumenti di volume il contributo, per la parte degli oneri di urbanizzazione, non è dovuto in quanto non vi è induzione di maggior carico urbanistico. *“In senso analogo si è espresso il giudice d'appello, proprio in una fattispecie di sostituzione edilizia realizzata nel comune di Torino, con la sentenza Cons. St. sez. IV, n. 4950/2015, nella quale si legge: “il contributo per oneri di urbanizzazione è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae. In effetti, gli oneri di urbanizzazione sono dovuti se ed in quanto l'intervento edilizio comporti un incremento della domanda di servizi nella zona coinvolta dalla costruzione: le opere di urbanizzazione, distinte in primarie e secondarie, si caratterizzano per essere necessarie, rispettivamente, all'utilizzo degli edifici e alla vita di relazione degli abitanti di un territorio. Ciò posto, se rispetto ad una zona circoscritta sono già state sostenute le spese necessarie a fornire i suddetti servizi ai cittadini ivi residenti, un intervento edilizio che non implichi un maggior carico urbanistico nella medesima zona, non può determinare la necessità di una nuova spesa per fornire i medesimi servizi già predisposti: diversamente ragionando, si giungerebbe ad affermare la duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi. All'opposto, se l'intervento edilizio assentito imponesse un incremento del carico urbanistico nella zona interessata, gli oneri di urbanizzazione dovrebbero essere versati in vista della predisposizione degli strumenti idonei a far fronte ad un incremento di dette esigenze urbanistiche. In sostanza, 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. Sul punto, il Collegio condivide il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui "in caso di ristrutturazione edilizia, il pagamento degli oneri di urbanizzazione è dovuto solo nel caso in cui l'intervento abbia determinato un aumento del carico urbanistico" (Cons. di Stato, Sez. IV, 29 aprile 2004, n. 2611)" (Tar Piemonte 07/01/2020 n. 20). "È illegittimo il provvedimento che impone il pagamento degli oneri di urbanizzazione e di costruzione nel caso in cui il permesso di costruire ha ad oggetto una ristrutturazione edilizia consistente nella demolizione e ricostruzione di un preesistente edificio, che non ha comportato un aumento del carico urbanistico, a nulla rilevando, a tal fine, la modifica di sagoma e prospetti dell'immobile stesso" (T.A.R. Piemonte, sez. I, 13/12/2013, n.1346).

L'incremento dei più comuni indici edilizi (volumetria, superficie, ecc.) così come il prospettato concreto riutilizzo di immobili disabitati da tempo, possono lasciar presumere la variazione del carico urbanistico ma ciò deve formare oggetto di precipua istruttoria; ciò è poi maggiormente necessario quando l'intervento porti ad un decremento dei citati indici e ad una sostanziale continuità del carico insediativo. *"Il presupposto imponibile per il pagamento del contributo va dunque ravvisato nella domanda di una maggiore dotazione di servizi (rete viaria, fognature, ecc.) nell'area di riferimento, che sia indotta dalla destinazione d'uso concretamente impressa all'immobile; ma poiché l'entità degli oneri di urbanizzazione è in buona sostanza correlata alla variazione del carico urbanistico, è ben possibile che un intervento di ristrutturazione e mutamento di destinazione d'uso possa non comportare l'obbligo della corresponsione del contributo nella misura in cui non risulti aggravato il carico urbanistico. Correlativamente, è altrettanto possibile che in caso di mutamento di destinazione di uso nell'ambito della stessa categoria urbanistica, faccia seguito un maggior carico urbanistico indotto dalla realizzazione di quanto assentito e siano quindi dovuti i relativi oneri concessori (così, ancora, TAR Piemonte, questa II sez., n. 1009 del 2013, cit.; TAR Lazio, Roma, sez. II, n. 11213 del 2007). Ne segue che, in*

presenza di un insediamento già in possesso di analoghe caratteristiche funzionali, ed a fronte di un intervento edilizio che l'abbia strutturalmente modificato (come nell'ipotesi della demolizione e contestuale ricostruzione), l'amministrazione, per poter legittimamente esigere il contributo per gli oneri di urbanizzazione, deve dare contezza degli indici o, comunque, delle condizioni da cui si evince il maggior carico urbanistico rispetto alla preesistente situazione (cfr., analogamente, TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 2249 del 2013; TAR Marche, n. 699 del 2013). È pertanto da considerare illegittimo il provvedimento che impone il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel caso in cui il permesso di costruire ha ad oggetto una ristrutturazione edilizia consistente nella demolizione e ricostruzione di un preesistente edificio, che non ha comportato un aumento del carico urbanistico, a nulla rilevando, a tal fine, la modifica di sagoma e prospetti dell'immobile stesso (così questo TAR, sez. I, sent. n. 1346 del 2013). Proprio questa è la situazione che caratterizza la fattispecie oggetto dell'odierno giudizio: l'edificio di nuova costruzione, derivante dalla demolizione di quello preesistente, pur presentando nove piani fuori terra (in luogo dei precedenti quattro), è tuttavia caratterizzato dalla medesima volumetria e dalla stessa superficie lorda di pavimento (occupa infatti un'area ridotta rispetto a prima), mentre – come da ultimo confermato dalla relazione tecnica comunale – la destinazione d'uso abitativa è aumentata a discapito di quella commerciale (e salva la necessità, in futuro, di dover riconsiderare la fattispecie qualora dovesse essere assentita la richiesta di variante che innalzerebbe l'edificio di un ulteriore piano)” (TAR Piemonte, 19/12/2014, sent. n. 2033).

Nessuna delle parti ha fornito prova dello stato di conservazione degli immobili in demolizione. Parte resistente deduce che una porzione era disabitata da decenni, ma entrambe riconoscono in maniera pacifica che una porzione fosse abitata sino al 2016. Dal corredo fotografico prodotto dall'amministrazione (cfr. doc. n. 6) risulta che una consistente porzione di fabbricato non appare collabente o priva dei connotati minimi per individuare una civile abitazione e che, pertanto, corrisponda a quello abitato sino al 2016. I ricorrenti, dal canto loro, evidenziano che la nuova volumetria corrisponda a circa la metà di quella preesistente ed è pertanto ragionevole dedurre che le

valutazioni sulla variazione di carico urbanistico non possano non tenere in considerazione tale realtà di fatto.

Lo stesso regolamento comunale definisce, all'art. 2.1, il carico urbanistico *“l'effetto prodotto dall'insediamento primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) che determina domanda di strutture ed opere collettive (opere pubbliche in genere, strade, fognature, condutture e reti), in dipendenza del numero di persone insediate su di un determinato territorio; le strutture e le opere collettive devono essere proporzionate all'insediamento primario, ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte, con riferimento a standard di legge”* (cfr. doc. 4 allegato si parte resistente).

L'amministrazione per giustificare l'incremento del carico urbanistico fa leva sul fatto che il nuovo intervento, che prevede la creazione di due nuove villette, benché di volumetria e superficie inferiore, riporterebbe la zona ad essere concretamente abitata, a differenza di quanto avvenuto negli ultimi anni. Orbene tale deduzione, sul piano probatorio, non è corroborata da riscontri significativi. Ciò che è pacifico tra le parti è che almeno una parte del complesso immobiliare sia stato abitato sino al 2016 (circa due anni prima della presentazione della istanza di permesso), mentre per la restante parte non sono forniti riferimenti temporali precisi. Dal tenore degli atti istruttori, dalla relazione tecnica allegata al permesso a costruire (doc. 6 allegato al ricorso) e dagli elementi dedotti dalle parti, pertanto, si desume che il carico urbanistico generato dal nuovo edificio, va a sostituire quello del vecchio immobile, senza apprezzabile soluzione di continuità, e che nessun nuovo carico, tale da giustificare l'imposizione degli oneri di urbanizzazione, si deve nella specie considerare prodotto. In un caso analogo questo Tribunale ha precisato che *“l'amministrazione, nelle proprie difese, ha invece valorizzato la circostanza (indicata nella relazione tecnica asseverata, allegata all'istanza di permesso di costruire) che il vecchio edificio fosse da tempo disabitato ed in pessimo stato di conservazione con conseguente “irrelevanza del precedente carico urbanistico”: ma tale asserzione – che aveva peraltro indotto questo TAR a respingere la domanda cautelare – risulta destituita di*

fondamento, posto che la ricorrente ha successivamente allegato di aver concesso in locazione gli appartamenti del vecchio edificio fino a pochi anni prima rispetto alla richiesta di realizzazione dell'intervento di sostituzione edilizia e che "i contratti di affitto [...] sono andati ad esaurimento in ragione di tale programmata attività" (TAR Piemonte, 19/12/2014, sent. n. 2033).

6.2 Anche il primo ordine di argomentazioni utilizzato dall'amministrazione per giustificare l'addebito degli oneri di urbanizzazione, che fa leva sulla tipologia di intervento (sostituzione edilizia), non persuade.

Richiamando la giurisprudenza già citata e che evidenzia come anche per interventi di sostituzione edilizia l'analisi dell'induzione di domanda di carico urbanistico debba comunque essere svolta, si evidenzia che per giurisprudenza costante tale automatismo non vale per gli interventi di demolizione e ricostruzione. *"Non vi è contestazione tra le parti sulle circostanze di fatto; è dunque pacifico che l'edificio oggetto di ricostruzione è crollato accidentalmente e che la ricostruzione non ha modificato né la volumetria né la destinazione d'uso. Parte resistente propone una lettura letterale della normativa applicabile, senza tuttavia valorizzare quella che in giurisprudenza viene pacificamente individuata quale ratio fondamentale e giustificatrice della corresponsione degli oneri di urbanizzazione, ossia il carico urbanistico, con connessa esigenza di realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Se pure suddetta ratio giustificatrice non trasforma l'onere in una imposta di scopo (non vi è la necessità che gli oneri di urbanizzazione incassati in una determinata area siano devoluti alle opere di urbanizzazione ivi realizzate e/o necessarie) né il rapporto tra carico urbanistico ed oneri di urbanizzazione è rigoroso al punto da non ammettere la modulazione degli oneri stessi anche in funzione di diverse finalità (ad esempio scoraggiare l'espansione in determinate aree ovvero incentivarla in altre), la giustificazione sostanziale di tale forma di imposizione resta il carico urbanistico ingenerato da un nuovo insediamento o da un mutamento di destinazione d'uso. Per la fisiologica connessione tra aumento del carico urbanistico e oneri di urbanizzazione, ex pluribus, si veda Cons. St., sez. IV, n. 1187/2018)" (TAR Piemonte, sez. II, 21/5/2018 n. 630).*

6.3 Così stando le cose è ragionevole dedurre che, nel particolarissimo caso di specie, non vi sia aumento del carico urbanistico. Ciò, come si è detto, è desumibile dal combinato di più elementi: il decremento di tutti gli parametri edilizi (volumetria, superficie, mantenimento della destinazione residenziale); il ragionevole minor potenziale carico antropico rispetto al recente passato (riduzione del numero di unità residenziali da otto a due); l'assenza di alcuna motivazione o argomentazione che lasci anche solo presumere che l'intervento esprima, anche a livello potenziale, un incremento della domanda di servizi che vada a gravare sul complesso infrastrutturale su cui l'area ricade. È indicativo, peraltro, che la stessa amministrazione resistente, nelle proprie memorie, giunga e riconoscere, benché in via subordinata, la possibilità che per la parte degli oneri di urbanizzazione, possa effettivamente giungersi a conclusioni differenti, in ragione di una lettura più sostanzialista dell'incidenza sul carico urbanistico, circa la relativa debenza.

La stessa giurisprudenza citata nelle memorie dell'amministrazione resistente, peraltro, ha avuto modo di precisare che *“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, ma basta 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.”* (Cons. Stato, II, 19.4.2019, n. 2561).

Si aggiunga, infine, che non costituisce ostacolo alla conferma di tale linea interpretativa quanto previsto nella citata Deliberazione n. 1/2017 che disciplina una serie di incentivi per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (con riduzioni sui contributi, inclusi gli oneri di urbanizzazione, ad eccezione degli interventi di sostituzione edilizia, quale quello in commento), poiché ciò che si discute non è l'assoggettamento dell'intervento alla scontistica sperimentalmente approvata, quanto il ricorrere del presupposto

stesso dell'applicazione della quota degli oneri di urbanizzazione (al di là della formale qualificazione dell'intervento).

Da quanto precede, pertanto, occorre concludere che la richiesta del contributo di costruzione, per la quota parte relativa agli oneri di urbanizzazione, è stata illegittimamente computata in capo ai ricorrenti e dev'essere, pertanto, restituita.

7. A diverse conclusioni, invece, si giunge con riferimento alla componente relativa al costo di costruzione. Nel caso di specie, non vi è dubbio che dall'intervento realizzato derivi un concreto e significativo aumento di valore della proprietà immobiliare la quale, da edificio sostanzialmente inabitabile, è diventa una palazzina bifamiliare di pregio, come emerge dalla relazione tecnica depositata.

Questo Tribunale ha già avuto modo di precisare che *“riguardo alla differenza tra oneri di urbanizzazione e costi di costruzione si ritiene che i primi espletino la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, mentre i secondi si configurino quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore (TAR Piemonte, n. 630/2018)”* (TAR Piemonte, 25/11/2020, n. 769).

“Riguardo alla differenza tra oneri di urbanizzazione e costi di costruzione, la giurisprudenza concordemente ritiene che i primi espletino la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, mentre i secondi si configurino quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore” (TAR Piemonte sez. II, 21/5/2018 n. 630, conforme Cons. St., sez. IV, n. 2915/2016).

Questa componente del contributo, pertanto, essendo non direttamente connessa con il presupposto della modifica del carico urbanistico o con la domanda di servizi, ma afferendo direttamente all'incremento del pregio e del valore della proprietà e quindi con la pura manifestazione dello *ius aedificandi*, viene correttamente ancorata dall'amministrazione comunale alla

qualificazione formale dell'intervento di sostituzione edilizia mediante permesso a costruire, in grado di apportare una trasformazione urbana significativa ed evidente. Risultano pertanto neutri, a tali scopi, i parametri evidenziati da parte ricorrente circa il decremento dei volumi, delle superfici e delle unità immobiliari, essendo pacifico che trattasi comunque di ricostruzione di corpi di fabbrica con diversa sagoma e che solo in minima parte mantengono le componenti preesistenti.

Per tali ragioni il contributo risulta legittimamente richiesto ed applicato per la parte relativa ai costi di costruzione.

8. Il ricorso, nel suo complesso, risulta parzialmente fondato limitatamente all'accertamento della non debenza della quota degli oneri di urbanizzazione nella qualificazione e quantificazione del contributo di costruzione, richiesto e versato dalla ricorrente e, per l'effetto: la nota impugnata è illegittima e viene annullata nella parte in cui prevede l'inclusione di tale voce nel contributo di costruzione; il Comune di Momo è condannato a restituire la somma di euro 10.804,00.

Quanto agli interessi la relativa decorrenza deve essere individuata nel giorno della domanda e non in quello del pagamento (trattandosi di percezione di indebito intervenuta in buona fede, che si presume). Non può essere riconosciuta la rivalutazione monetaria, non avendo parte ricorrente dimostrato un maggior danno che resterebbe non compensato dalla corresponsione degli interessi.

9. In considerazione dell'esito del ricorso sussistono i presupposti per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la nota impugnata e condanna il Comune di Momo a restituire ai ricorrenti la

somma di € 10.804,00 (diecimilaottocentoquattro/00) oltre interessi dal 02.02.2018 al saldo.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Marcello Faviere, Referendario, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE
Marcello Faviere

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO