

Pubblicato il 17/06/2025

N. 11868/2025 REG.PROV.COLL.
N. 04599/2020 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 Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4599 del 2020, proposto da Mario Patrizi, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Carboni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Grottaferrata, non costituito in giudizio;

per l'accertamento

del diritto alla ripetizione dell'indebito, ai sensi dell'art. 2033 c.c.

e per la conseguente condanna alla restituzione della somma pari ad euro 9.083.90.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatrice all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 13 giugno 2025 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In ordine ai fatti di causa il ricorrente, per quanto di interesse, espone quanto segue:

- di essere proprietario di un immobile, risalente al 1959, sito in via Antonio Gramsci n. 25 nel Comune di Grottaferrata (RM), acquisito nel 2002 e inizialmente destinato ad uso commerciale;
- di aver successivamente presentato allo sportello unico dell'edilizia del Comune di Grottaferrata due Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA), finalizzate alla ristrutturazione edilizia (SCIA prot. n. 6663 del 26 febbraio 2016) e alla mutazione di destinazione d'uso da commerciale a produttivo artigianale (SCIA prot. n. 13917 del 27 aprile 2016) del predetto immobile;
- che l'Ufficio comunale, con provvedimento dirigenziale prot. n. 17694/6/3 del 26 maggio 2016, emesso ex art. 19 comma 6-bis della legge 241/1990, qualificava l'intervento complessivo come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. 380/2001 e assoggettabile, quindi, al pagamento degli oneri di urbanizzazione, previsti dall'art. 16 del medesimo decreto;
- a seguito di ciò, il tecnico incaricato dalla proprietà trasmetteva al Comune una nota (prot. n. 22139 del 30 giugno 2016) rettificativa dei conteggi del contributo di costruzione per il cambio di destinazione d'uso, determinando un importo di € 9.083,90, con espressa riserva di tutti i diritti della proprietà;
- con successiva determinazione n. 475 – Reg. n. 41/2016 del 19 luglio 2016, il Comune di Grottaferrata, accettando l'importo calcolato dal tecnico, ingiungeva al sig. Mario Patrizi il pagamento del contributo di costruzione limitatamente agli oneri di urbanizzazione, e quest'ultimo provvedeva al suo versamento.

2. Con il presente gravame parte ricorrente agisce per l'accertamento del diritto alla ripetizione, ai sensi dell'art. 2033 c.c., della somma pagata a titolo di

oneri di urbanizzazione e per la conseguente condanna del Comune alla sua restituzione, sostenendo che il pagamento delle somme al predetto titolo non fosse dovuto, in quanto gli oneri per la nuova destinazione d'uso (produttiva/artigianato) non sarebbero superiori agli oneri previsti per la destinazione d'uso precedente (commerciale).

A sostegno della propria tesi evidenzia che, applicando le tabelle di calcolo del carico urbanistico allegate al regolamento del Comune di Grottaferrata recante *“Disciplina concernente la determinazione del contributo per il rilascio del Permesso a costruire di cui all'art. 16 e seguenti del D.P.R. n. 380/2000”* approvato con alla D.D.C. n. 220/2011, emergerebbe un'identità di carico urbanistico tra la precedente e la nuova destinazione.

Sotto diverso profilo parte ricorrente contesta un'applicazione retroattiva della normativa sugli oneri di urbanizzazione, in quanto gli stessi non erano previsti all'epoca della realizzazione dell'immobile. In particolare rappresenta che il Comune di Grottaferrata ha imposto il pagamento degli oneri di urbanizzazione nella misura intera, invece che in misura pari alla differenza tra gli oneri previsti per la originaria destinazione d'uso e la nuova; ciò sull'erroneo presupposto che, non essendo mai stato assoggettato l'immobile al pagamento degli oneri di urbanizzazione per la concessione edilizia originaria, lo stesso dovrebbe essere versato per l'intero.

3. L'Amministrazione si è costituita per resistere al ricorso chiedendo la reiezione del gravame.

4. All'esito della camera di consiglio del 7 luglio 2020, con ordinanza n. 7862, pubblicata in data 8 luglio 2020, questo Tribunale ha chiesto all'Amministrazione di depositare una relazione sui fatti di causa. La medesima richiesta, stante l'inottemperanza dell'Amministrazione, è stata ribadita con la successiva ordinanza del 27 febbraio 2025, n. 345.

Il Comune ha da ultimo adempiuto alla richiesta istruttoria depositando una relazione in data 3 aprile 2025.

5. All'udienza di smaltimento del 13 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5.1. Ai fini dello scrutinio dei motivi di ricorso si rende necessario richiamare il quadro giuridico di riferimento.

Gli oneri di urbanizzazione sono stati introdotti dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, c.d. Legge Bucalossi. Tali oneri hanno la funzione di recuperare dal privato concessionario del titolo edilizio le spese sostenute dalla collettività comunale per la trasformazione del territorio a seguito della concessione del diritto di edificazione.

Alla natura di corrispettivo dei predetti oneri corrisponde l'obbligo, da parte dell'Amministrazione, di provvedere ad una loro quantificazione in linea con il carico urbanistico aggiuntivo conseguente alla trasformazione edilizia.

Essi spettano tanto in caso di ampliamento e ristrutturazione edilizia quanto in caso di mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante" e sono parametrati sul congruaggio tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per l'edificio preesistente e quelli dell'edificio rinnovato ovvero (in caso di cambio d'uso) sulla differenza tra gli oneri dovuti per la destinazione originaria e quelli più elevati del nuovo uso.

Con specifico riferimento alla loro quantificazione, nel caso di specie, viene in rilievo la Legge regionale del Lazio 12 settembre 1977, n. 35 recante *“Tabelle parametriche regionali e norme di applicazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10”*, la quale, all'articolo 18, rubricato *“Modificazione della destinazione d'uso”* stabilisce quanto segue: *“Qualora la destinazione d'uso delle opere o impianti non destinati alla residenza indicati nell'art. 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché di quelle zone agricole previste nell'art. 9 della medesima legge venga comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo per la concessione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento alla intervenuta variazione. In tutti gli altri casi nei quali venga modificata la destinazione d'uso, diversi da quelli previsti nel comma precedente, il contributo per la concessione è pari alla differenza tra le misure corrispondenti alla nuova destinazione e alla vecchia calcolate*

distintamente per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Tra le due specie non è ammessa compensazione”.

Ai sensi della citata normativa regionale, applicabile *ratione temporis*, per interventi di mutazione della destinazione, ai fini dell'applicazione del contributo per oneri di urbanizzazione, va applicato un calcolo differenziale ovvero un congruaggio tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per la vecchia destinazione d'uso e quelli dovuti per la nuova.

Il regolamento del Comune di Grottaferrata approvato con D.C.C. n° 220/2011 recante: *“Disciplina concernente la determinazione del contributo per il rilascio del Permesso a costruire di cui all'art. 16 e seguenti del D.P.R. n. 380/2001”*, a sua volta, dispone quanto segue:

- articolo 2, comma 1: *“Il contributo per il rilascio del permesso di costruire è dovuto per ogni intervento di trasformazione urbanistica o edilizia che determina maggiore carico urbanistico. (...). Il suddetto contributo è dovuto anche nel caso di mutamento della destinazione d'uso, anche effettuato senza opere, quando ciò comporti il passaggio ad una destinazione parametrica per la quale le tabelle parametriche indicanti l'incidenza degli oneri di urbanizzazione prevedono oneri più elevati rispetto alla precedente destinazione”*;

- articolo 13, comma 3: *“È dovuto il contributo per gli oneri di urbanizzazione ove intervenga il mutamento della destinazione d'uso, sia per i locali interrati sia per i locali fuori terra, secondo le disposizioni della vigente legislazione comunale, eventualmente tramite congruaggio”*;

- articolo 13 comma 5, dispone che: *“Ogni qualvolta si debba operare il congruaggio per oneri di urbanizzazione si procede come segue:*

a) Si determinano gli oneri di urbanizzazione dovuti per il risultato urbanistico cui quella trasformazione conduce.

b) Si determinano gli oneri di urbanizzazione che sarebbero dovuti, con le tabelle attualmente vigenti per la condizione anteriore alla trasformazione.

c) Si sottrae l'importo sub b) dall'importo sub a)”.

Occorre inoltre evidenziare che il predetto regolamento è dotato di una tabella parametrica A per la valutazione dell'incidenza degli oneri di

urbanizzazione delle costruzioni con destinazioni d'uso residenziale e di una tabella B per la valutazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione delle costruzioni con destinazione d'uso turistico, residenziale e commerciale e direzionale. Il Comune di Grottaferrata non è invece dotato di tabelle parametriche relative agli oneri di urbanizzazione per le destinazioni d'uso produttive, industriali artigianali.

5.2. Stante tale quadro normativo, è opinione del Collegio che l'operato dell'Amministrazione incorra nei vizi dedotti, non avendo la stessa fornito – nemmeno nel corso del presente giudizio – elementi che possano dimostrare il rispetto del criterio differenziale nel calcolo dei contributi.

Il Comune, difatti, nella relazione depositata in adempimento alla richiesta istruttoria, si è limitato ad affermare che il passaggio da commerciale ad artigianale “*presumibilmente*” (sic) non rientra «*nelle ipotesi di "mera" mutazione senza significativo aggravio urbanistico*» e di aver applicato – per analogia - per la nuova costruzione la Tabella B relativa a «*costruzioni turistiche, commerciali, direzionali*».

Orbene, dato che la tabella parametrica B non prevede oneri differenziati per la destinazione commerciale o artigianale dell'area, poiché il Comune ha deciso di applicare per la nuova destinazione edilizia gli oneri di urbanizzazione previsti per le costruzioni commerciali, logica conseguenza avrebbe dovuto essere che nulla è dovuto per il cambio di destinazione dato che l'originaria destinazione dell'immobile era, appunto, quella commerciale.

In altri termini, nonostante la tabella parametrica B non prevedesse oneri differenziati per la destinazione commerciale o artigianale dell'area, il Comune ha viceversa previsto un contributo aggiuntivo per la nuova destinazione, senza tuttavia fornire elementi che dimostrassero l'aumento del carico urbanistico.

5.3. Le presenti conclusioni non sono inficiate dal rilievo che il pagamento del contributo in discussione non fu assolto all'epoca della costruzione.

Al riguardo va rimarcato, quanto al riferimento temporale della disciplina applicabile in materia di *an* e *quantum* del contributo concessorio che, secondo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato (v., ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3379; Cons. St., sez. IV, 25 giugno 2010, n. 4109; Cons. St., sez. V, 13 giugno 2003, n. 3332, Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3298), il contributo di concessione va determinato con riferimento alla disciplina, legislativa e regolamentare, vigente al momento del rilascio del titolo edilizio, che segna il perfezionamento della fattispecie concessoria (o autorizzatoria, a seconda della tipologia di titolo edilizio).

Orbene, risalendo la costruzione originaria ad un'epoca (1959) in cui non vigeva ancora l'istituto del contributo concessorio (introdotto nel 1977 con la citata legge Bucalossi), il relativo onere – come già chiarito dalla giurisprudenza amministrativa - deve ritenersi assolto virtualmente, giacché, in difetto di un'imputazione virtuale del pregresso, alla sopravvenuta disciplina impositiva verrebbe data un'inammissibile applicazione retroattiva (Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 12 dicembre 2024, n. 968; Cons. Stato, sez. II, 17 giugno 2020, n. 3900; T.a.r. Sicilia – Catania, sez. I, 24 settembre 2024, n. 2152, ID, 1° marzo 2024, n. 775; T.a.r. Trento, sez. I, 29 febbraio 2024; T.a.r. Cagliari- Sardegna, sez. II 13 aprile 2017, n. 256; Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3298).

L'orientamento – che il Collegio condivide - è, per un verso, fondato sulle previsioni normative che correlano la determinazione e, in parte, anche la corresponsione del contributo di concessione (nelle sue varie componenti) all'atto di rilascio del titolo edilizio, e, per altro verso, è espressione del principio generale sancito dall'art. 11 disp. prel. cod. civ., secondo cui ciascun fatto genetico di effetti giuridici è sottoposto, salva diversa previsione normativa, alla legge del tempo in cui viene in essere.

Ne consegue che nella determinazione del contributo concessorio per il cambio di destinazione deve detrarsi l'onere riferibile al carico urbanistico generato dall'edificio preesistente.

6. Considerato che nel caso di specie l'Amministrazione non ha fornito elementi atti a dimostrare che abbia rispettato il citato criterio differenziale, ne deriva l'accoglimento del ricorso, con conseguente obbligo di restituire quanto versato dal ricorrente a titolo di oneri di urbanizzazione.

7. La peculiarità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto dispone l'annullamento del provvedimento impugnato, con conseguente obbligo dell'Amministrazione di restituire quanto versato dal ricorrente a titolo di oneri di urbanizzazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente

Marianna Scali, Primo Referendario, Estensore

Francesca Dello Sbarba, Referendario

L'ESTENSORE
Marianna Scali

IL PRESIDENTE
Rosa Perna

IL SEGRETARIO