



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

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

contro

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

per la riforma

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

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

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

Nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIRITTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il frazionamento del compendio immobiliare, precedentemente oggetto di unitaria conduzione commerciale, ha quindi determinato un corrispondente frazionamento di fruibilità urbanistica, con riveniente duplicazione dei soggetti abilitati a servirsi di locali già riservati, in conseguenza di un uso unitario (ora, inibito dalla eliminazione degli accessi interni), ad un unico operatore commerciale.

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

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

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

P.Q.M.

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

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

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

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

Diego Sabatino, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Politi

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI