



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 9299 del 2021, proposto dal Comune di Casal di Principe, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Zarrella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

la signora Anna Maria Cantelli, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Caliendo e Paolo Cantile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Sesta) n. 5331 del 29 luglio 2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della signora Anna Maria Cantelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2024 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

## FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dal Comune di Casal di Principe avverso la sentenza del T.a.r. per la Campania n. 5331 del 29 luglio 2021.

2. Il giudizio ha ad oggetto l'accertamento della spettanza o meno del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) preteso dal Comune di Casal di Principe, per l'intervento edilizio consistente nella demolizione, ricostruzione e accorpamento di due preesistenti edifici, l'uno a uso residenziale-commerciale e l'altro a destinazione deposito, con trasformazione in un nuovo unico fabbricato a uso promiscuo, composto da unità abitative, commerciali, garage, deposito ed altro.

3. Si riassumono i fatti rilevanti per la decisione.

3.1. La signora Anna Maria Cantelli è proprietaria dell'immobile sito nel territorio del Comune di Casal di Principe (CE) al Corso Umberto I, distinto al NCEU al Foglio 20 particella 764, sub 6 e 7, originariamente costituito da un'unità abitativa, un locale commerciale (sub 7) ed un locale deposito di pertinenza (sub 6).

3.2. Nel mese di luglio del 2018, la signora Anna Maria Cantelli ha chiesto ed ottenuto una S.c.i.a. per la ristrutturazione degli edifici indicati sub 6 e sub 7.

3.3. Nel corso dei lavori, con l'ordinanza n. 16 del 27 dicembre 2018, il Sindaco del Comune ha ordinato “...*alla proprietaria ... un urgente intervento di messa in sicurezza .. riducendo l'edificio a condizioni di stabilità e sicurezza temporanei sufficienti ad assicurare la tutela pubblica e privata incolumità...*”.

3.4. In data 18 gennaio 2019, la signora Cantelli ha domandato il rilascio del permesso di costruire per realizzare la “*Demolizione dell'immobile sub 6 e ricostruzione e ampliamento con diversa sagoma (ai sensi della L.R. 19/2009) e del fabbricato demolito causa*”.

*urgente messa in sicurezza, sub 7, come da ordinanza sindacale composto da piano cantinato, terra, primo e secondo”.*

3.5. In data 15 aprile 2019, il Comune ha emanato l'atto n. 9979, con il quale ha domandato il pagamento del contributo di costruzione (pari ad euro 22.729,34 per costo di costruzione ed euro 23.278,92 per oneri di urbanizzazione)

4. La signora Cantelli ha proposto ricorso innanzi al T.a.r. per domandare l'accertamento dell'insussistenza del credito comunale.

4.1. Si è costituito il Comune, per resistere al giudizio.

5. Con la sentenza n. 5331/2021, il T.a.r. per la Campania ha accolto in parte il ricorso e compensato le spese di lite.

5.1. Segnatamente, per quel che qui interessa, il T.a.r. ha ritenuto:

a) che l'attività edilizia riguardante il sub 7 non implica la realizzazione di nuove superfici o volumetrie, non determina, pertanto, l'aumento del carico urbanistico e, dunque, non sono dovuti gli oneri di urbanizzazione; (capo impugnato)

b) quanto all'intervento relativo al sub 6, che esso è stato contraddistinto dall'aumento di volumetria in fase di ricostruzione e a tale ampliamento è riconducibile un aumento del carico urbanistico; (capo non impugnato)

c) *“Il contributo, pertanto, dovrà essere commisurato all'ampliamento del cespite contraddistinto dal sub 6 e non all'intero edificio”*, escludendo dunque ogni voce del contributo di costruzione per il sub 7.

6. La sentenza è stata impugnata dal Comune di Casal di Principe, che ha formulato un unico motivo di appello, articolato in quattro autonome censure.

6.1. Con la memoria del 23 novembre 2021, si è costituita in giudizio la signora Anna Maria Cantelli per resistere all'impugnazione, formulando un'eccezione pregiudiziale di inammissibilità dell'appello, in quanto il Comune non avrebbe impugnato il capo della sentenza che ha dichiarato la dovutezza dei soli oneri relativi all'aumento del carico urbanistico.

6.2. L'appellata ha poi depositato le memorie difensive in data 29 marzo 2024 e in data 30 marzo 2024.

6.3. Il Comune ha depositato la sua memoria difensiva in data 6 aprile 2024.

6.4. Sia l'appellata sia l'appellante hanno depositato repliche, rispettivamente in data 11 aprile 2024 e 18 aprile 2024.

7. All'udienza del 9 maggio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Seguendo l'ordine logico delle questioni, va preliminarmente esaminata l'eccezione preliminare formulata dall'appellata.

8.1. L'eccezione è infondata.

8.2. L'art. 101 c.p.a. dispone che l'appello contenga le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata dei quali si domanda la riforma.

La norma impone, dunque, che le ragioni della decisione, esposte nella motivazione della sentenza, siano sottoposte ad un puntuale vaglio critico, volto a metterne in risalto, al Giudice del grado successivo, l'erroneità in punto di fatto o in punto di diritto (Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020, n. 5208; sez. V, 26 marzo 2020, n. 2126; sez. IV, 24 febbraio 2020, n. 1355).

8.3. Con l'appello, il Comune ha criticamente censurato le statuizioni della sentenza di primo grado, con argomenti in fatto e in diritto, sufficientemente specifici e idonei a superare la valutazione di ammissibilità del gravame.

9. Può, dunque, procedersi all'esame dei motivi di appello formulati dal Comune di Casal di Principe.

9.1. Con il primo motivo di appello, il Comune impugna la sentenza rilevando, in una prima censura (estesa da pagina 4 a pagina 5), che sarebbe errata l'affermazione della sentenza di primo grado secondo cui la S.c.i.a., rilasciata in occasione del primo intervento edilizio, avrebbe avuto natura gratuita. Si evidenzia, al riguardo, che quel titolo abilitativo si riferiva ad un intervento differente, di mera manutenzione e risanamento conservativo.

9.1.1. Con la seconda censura (estesa da pagina 5 a pagina 7), il Comune impugna la sentenza, in quanto basata su un presupposto errato consistente nella circostanza che l'intervento edilizio non avrebbe comportato un aumento di volumetria e modifiche di sagoma e prospetto.

9.1.2. Con la terza censura (estesa da pagina 7 a pagina 10), il Comune deduce che il T.a.r. avrebbe erroneamente "sdoppiato" l'intervento che, invece, avrebbe dovuto essere inteso come unitario e *"da considerarsi complessivamente oneroso"*.

Viene affermato, con specifico riferimento al configurarsi dei presupposti del contributo di costruzione, che l'intervento, da considerarsi unico, comporterebbe *"l'incremento del peso insediativo [...] sia in termini di superficie, con un aumento di circa l'ottanta per cento della superficie totale esistente, sia in termini di volumetria effettiva del fabbricato, che prevede un incremento di volumi di oltre il sessanta per cento dell'esistente"*.

9.2. Le prime tre censure possono essere esaminate congiuntamente.

9.3. Preliminarmente, in diritto, va evidenziato che *"...l'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ribadisce l'onerosità del permesso di costruire mediante versamento di un contributo articolato su due componenti: oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria) e costo di costruzione"* (Cons. Stato, Sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2821).

Va inoltre ribadito che: *"Mentre gli oneri di urbanizzazione espletano la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, il costo di costruzione si configura quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore"* (Cons. Stato, Sez. IV, 31 luglio 2020, n. 4877; Sez. VI, 29 agosto 2019, n. 5964; sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2915; Sez. V, 30 novembre 2011, n. 6333).

Con specifico riferimento agli oneri di urbanizzazione, il Consiglio di Stato ha affermato che: *"...l'unico criterio per determinare se gli oneri siano dovuti o meno consiste nel carico urbanistico derivante dall'attività edilizia, 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 quelli esistenti.”* (Cons. Stato, Sez. VI, 25 luglio 2023, n. 7261; Sez. IV, 17 agosto 2022, n. 7191).

Un ultimo principio di cui va, infine, dato atto è quello secondo cui: “...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).

9.4. Va puntualizzato, altresì, che la sentenza di primo grado, con statuizione irrevocabile, perché non impugnata da alcuna delle parti e che dunque questo Consiglio è tenuto ad applicare, ha affermato che: “...il contributo di costruzione [...] va commisurato all'effettivo aumento del carico urbanistico”, correlando, dunque, ambedue le voci di cui il contributo si compone all'effettivo aumento del carico urbanistico.

9.5. Muovendo da questi principi, il Collegio ritiene che la sentenza di primo grado vada riformata nelle sue motivazioni, in quanto, ai fini della determinazione degli oneri di urbanizzazione, risulta rilevante la circostanza che l'intervento edilizio finale, da considerarsi “unitario”, abbia determinato un aumento del carico urbanistico.

9.5.1. Questa circostanza emerge *ex actis* dal permesso di costruire rilasciato all'appellata, da cui si trae, infatti, sia che il nuovo edificio presenterà una maggiore volumetria, risultando così parzialmente diverso *in parte qua* rispetto agli edifici preesistenti, il che è indice di una “mutata realtà strumentale” (Cons. Stato, n. 5494/2021, cit.), sia che l'edificio realizzato presenta differenti destinazioni d'uso rispetto a quello degli edifici preesistenti dalla cui “fusione” deriva, il che comporta una differente “fruibilità urbanistica” (Cons. Stato, n. 5494/2021, cit.).

In punto di diritto, dalla giurisprudenza su richiamata, si evince che ciascuno di questi due elementi costituisce un indice idoneo a giustificare la pretesa comunale, in quanto idonei a dimostrare “l'esigenza di utilizzare più intensamente [le opere di urbanizzazione] esistenti” (Cons. Stato, n. 7261/2023).

9.5.2. In punto di fatto, si evidenzia come la relazione tecnica di asseverazione, presentata a corredo dell'istanza di rilascio del titolo è intitolata: *“Demolizione dell'immobile sub 6 e ricostruzione a ampliamento con diversa sagoma (ai sensi del d.l. 19/2009) di fabbrico demolito causa urgente messa in sicurezza, sub 7, come da ordinanza sindacale composto da Piano seminterrato, terra, primo e secondo”* e dia conto che l'intervento consista nella *“costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente”*.

La relazione del progettista, a sua volta, pur dando atto della circostanza che la legge c.d. Piano casa verrà applicata soltanto con riferimento al “sub 6”, afferma che *“la volumetria e le superfici subiranno un aumento straordinario...”*.

La circostanza che il beneficio venga ottenuto sfruttando il solo edificio prima individuato come “sub 6”, non toglie, ai fini della pretesa delle somme da parte del Comune, che, in ragione dell'edificazione autorizzata attraverso il permesso di costruire, si avrà una situazione di fatto differente rispetto a quella preesistente, che comporterà un maggior carico urbanistico.

La “naturale onerosità” del permesso di costruire sottolineata nella premessa in diritto svolta in precedenza, unitamente a tali elementi di prova comportano, pertanto, l'accoglimento dell'appello, dovendosi ritenere dovute le somme pretese dal Comune, la cui quantificazione non risulta contestata nel presente giudizio.

9.5.3. Per chiarezza, va evidenziato che, quanto sin qui detto, circa l'unitarietà dell'intervento non può comportare l'applicazione dell'art. 17, comma 3, lett. b), d.P.R. n. 380/2001, che si riferisce ad interventi di “ristrutturazioni e ampliamenti” svolti su edifici unifamiliari, mentre nel caso in esame l'intervento consiste in un intervento di demolizione e ricostruzione di due edifici con conseguente creazione di un *“nuovo fabbricato adibito a residenza al piano primo e secondo, locali commerciali, deposito e servizi al piano terra, oltre al piano interrato da destinare a deposito e posti auto per l'abitazione”*.

9.6. L'accoglimento delle censure esaminate consente di dichiarare assorbita la quarta censura formulata dal Comune, con cui l'appellante si doleva della circostanza che *“l'appellata non ha mai impugnato e contestato in primo grado i calcoli degli oneri di costruzione e di urbanizzazione rielaborati nel permesso a costruire n. 20 del 19.4.2019”* e, dall'altro, che *“non ha mai esibito il permesso a costruire n. 20 del 19.4.2019”*, facendone discendere *“l'improcedibilità del ricorso di primo grado”*. Un eventuale accoglimento di questo motivo non determinerebbe, infatti, un'utilità maggiore per l'ente locale.

10. In conclusione, l'appello va accolto e, pertanto, in riforma della sentenza di primo grado, il ricorso introduttivo del giudizio va respinto, con la conseguenza che l'atto di determinazione del contributo di costruzione va confermato.

11. Nel tenore delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 9299/2021, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Michele Conforti**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT