

N. 01907/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00264/2019 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 Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 264 del 2019, proposto da Studio 06 Snc di Effe s.r.l. e Gmt s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Dal Bello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Castelfranco Veneto, piazza della Serenissima 40;

***contro***

Comune di Bassano del Grappa, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Garofalo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma n. 468/B;

***per***

l'accertamento

- che nulla è dovuto a titolo di contributo di costruzione per l'intervento edilizio assentito con segnalazione certificata di inizio attività – SCIA del 18 luglio 2014, prot. n. 48250/14, presentata da “*Studio 06 snc di EFFE srl e GMT srl*” e successiva variante in corso d'opera 15 gennaio 2015, prot. n. 2718/15;

e in ogni caso

per la esatta quantificazione

- dell'importo dovuto a tale titolo per l'intervento in oggetto;

nonché condanna

- del Comune di Bassano del Grappa, in persona del legale rappresentante protempore, alla restituzione in favore di “*Studio 06 snc di EFFE srl e GMT srl*” di quanto indebitamente percepito a tale titolo, pari a € 44.418,05= per contributo di costruzione oltre alle sanzioni e agli ulteriori oneri di riscossione sostenuti dalla ricorrente, pari a € 23.042,68=, e così complessivamente € 67.235,60=; ovvero del diverso importo, maggiore o minore, che risulterà di giustizia all'esito dell'espletanda istruttoria, maggiorato degli interessi di legge dal dovuto al saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bassano del Grappa;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 28 maggio 2024 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Studio 06 snc di EFFE srl e GMT srl è proprietaria di un compendio immobiliare in Comune di Bassano del Grappa, via Pigafetta, sviluppato su due piani fuori terra e avente destinazione produttivo-direzionale.

Il compendio in questione venne concesso in locazione, all'inizio del 2013, alla società Bas Group srl (oggi Bracchi srl) che intendeva insediarvi la propria attività di logistica/spedizioni.

Per conformare i locali alle esigenze della conduttrice, la ricorrente presentò una SCIA per opere interne, protocollata in data 18 luglio 2014. Il progetto prevedeva essenzialmente l'installazione di alcuni divisori interni in vetro (alcuni a tutta altezza, altri con altezza di 2,20 ml) per ricavare degli ambienti separati all'interno del capannone e l'adeguamento dei servizi igienici, oltre alle necessarie opere di finitura quali il rivestimento della pavimentazione in resina al piano terra, la posa di un pavimento galleggiante al piano primo (per consentire il passaggio degli impianti) e la realizzazione di un tamponamento a controsoffitto. Il progetto non prevedeva alcuna modifica di carattere strutturale, mantenendo inalterati la volumetria, le superfici e ogni altro parametro urbanistico-edilizio.

Deduce ancora la ricorrente di aver presentato, a lavori quasi ultimati, una variante in corso d'opera di "assestamento" per alcune lievi modifiche rispetto al progetto originario. La variante veniva protocollata il 15 gennaio 2015 (prot. n. 02718: docc. 11-18).

Il giorno successivo il Comune di Bassano del Grappa inviava una diffida di pagamento in cui quantificava in € 44.192,92 il contributo di costruzione dovuto per l'intervento in questione.

La ricorrente ha presentato, in data 7 settembre 2015, un'istanza di riesame e rideterminazione del contributo di costruzione, alla quale il Comune non dava riscontro, procedendo, invece, alla riscossione coattiva a mezzo ruolo delle somme pretese, per un importo di oltre sessantasettemila euro comprensivo di sanzioni, interessi e aggio.

La ricorrente, pur avendo corrisposto le somme richieste, ha proposto il ricorso in trattazione, chiedendo l'accertamento dell'infondatezza della pretesa comunale e la condanna del Comune alla restituzione di quanto pagato, sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

1. L'intervento realizzato concerne solo opere interne ed è qualificabile come di manutenzione straordinaria c.d. "leggera" (*"opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso"*), assentibile con CILA ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. a) del TU 380/2001 e dunque non oneroso.
2. Ad analoghe conclusioni si perverrebbe anche a voler qualificare l'intervento come di ristrutturazione edilizia, poiché si tratterebbe comunque di ristrutturazione "leggera", parimenti esclusa da contribuzione.
3. Un'eventuale disposizione di legge che ne prevedesse l'onerosità sarebbe in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento fissati dal TU 380/2001 e dunque illegittima.
4. Analoga sorte toccherebbe ad eventuali previsioni locali/regolamentari, che andrebbero perciò annullate/disapplicate.

Si è costituito il Comune di Bassano del Grappa contestando le avverse censure. In particolare, il Comune afferma che l'intervento sia da qualificarsi come

ristrutturazione edilizia pesante, sottoposta a permesso di costruire, o a SCIA alternativa e, dunque, a titoli edilizi aventi natura onerosa, avendo inciso sulla destinazione d'uso e sulla composizione interna delle unità immobiliari dell'edificio. All'udienza straordinaria dedicata alla riduzione dell'arretrato del 28 maggio 2024, svoltasi da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è fondato, non sussistendo elementi sufficienti per affermare che le modifiche apportate al capannone richiedessero un permesso di costruire o che abbiano determinato un incremento del carico urbanistico.

2. Giova allo scopo richiamare il contenuto della relazione illustrativa della S.C.I.A. in variante depositata il 15 gennaio 2015. L'intervento è ivi così descritto: *“Il progetto prevede la modifica interna di un capannone per la creazione di uffici e spazi interni in comune di Bassano del Grappa in via Magellano su una proprietà catastalmente identificata al foglio n° 12 mappale n° 688.*

*L'intervento in oggetto andrà eseguito su un capannone esistente prevalentemente senza partizioni interne. La maggior parte dell'area rimarrà invariata e quindi libera da setti murari e adibita a stoccaggio di merci.*

*Le modifiche verranno effettuate su due aree del capannone identificate con “A” e “B”.*

*Nell'area “A” consistente in un piano terra ed un piano primo verranno modificate ed aumentate le divisioni interne per la creazione di uffici, servizi igienici, palestra, spogliatoi autisti, mensa, cucina, sala conferenze, sala riunioni, archivio, ripostiglio, area distributori automatici ed area relax per autisti per un totale di 61 vani.*

*La pavimentazione al piano terra ad oggi in cemento liscio verrà rivestita con resina mentre il soffitto sempre al piano terra al momento in semplici tegoli precompressi verrà tamponato con un controsoffitto lasciando comunque un'altezza netta interna dei vani di 2.95 ml.*

*Al piano primo si poserà una pavimentazione di tipo galleggiante per permettere il passaggio dell'impianto elettrico ed idraulico. Il soffitto sarà sempre gestito con controsoffitto lasciando un'altezza netta dei vani pari a 2.80 ml.*

*I due piani sono collegati da una scala interna nei pressi della reception di larghezza pari a 1,20 ml illuminata da un lucernario in copertura.*

*La maggior parte dei vani sia al piano terra che al piano primo godono di illuminazione naturale grazie alle ampie vetrate presenti sul perimetro del fabbricato. Le stesse finestre sono anche apribili per l'aerazione degli ambienti come rappresentato negli elaborati grafici allegati alla presente. Illuminazione ed aerazione al piano primo sono garantite anche da ampi lucernari in copertura i quali sono apribili e motorizzati.*

*Il piano primo è anche raggiungibile tramite una scala dall'interno del magazzino che verrà utilizzata per il ricevimento degli autisti per scambio bolle e documenti di trasporto.*

*Nell'area "B" consistente in un piano terra le modifiche saranno molto inferiori all'area "A". Verranno create delle partizioni per la creazione di 7 vani, consistenti in ingresso, ripostiglio, disimpegno, 2 uffici, wc e spogliatoio.*

*In entrambe le aree ("A" e "B") nei vani che non godono di illuminazione e ventilazione esterna verranno garantiti gli standard minimi con illuminazione ed aerazione artificiale.*

*Le partizioni interne saranno eseguite in parte con pareti in cartongesso in parte con pareti vetrate (identificate negli elaborati allegati). Saranno tutte pareti che si sviluppano da pavimento a controsoffitto a parte la divisione sull'area adibita ai distributori automatici al piano primo.*

*I nuovi servizi igienici e la modifica dei servizi esistenti non comporterà la creazione di nuove linee fognarie per lo scarico in quanto per i servizi esistenti si riutilizzeranno gli scarichi già presenti mentre per quelli nuovi previsti dal progetto si possono innestare alla linea fognaria già presente sul perimetro del fabbricato.*

*Sui nuovi servizi igienici al piano primo a fianco delle scale saranno inseriti due nuovi velux per illuminazione ed aerazione.”*

3. Orbene, il suddetto intervento non rientra tra quelli per i quali è previsto il pagamento del contributo di costruzione che, per condivisa giurisprudenza, è dovuto laddove le opere siano assoggettate o a permesso di costruire, o a S.C.I.A. alternativa e comportino un aumento del carico urbanistico.

Come ha ben affermato T.A.R. Campania sez. VIII - Napoli, 07/04/2016, n. 1769: *“L'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 stabilisce, al primo comma, che il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione.*

*Presupposto per la debenza del costo di costruzione è che l'intervento rientri nell'ambito di quelli per i quali l'art. 10 del medesimo del D.P.R. n. 380/2001 prevede il titolo abilitativo del permesso di costruire.*

*In tal senso deve essere interpretato anche il comma 10, dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, secondo il quale "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”.*

*Questo comma rileva l'esistenza di interventi di ristrutturazione edilizia soggetti al pagamento dell'onere, ma deve essere interpretato nel senso che, in caso di interventi di ristrutturazione, il costo di costruzione è dovuto solo qualora le opere medesime richiedano il titolo abilitativo del permesso di costruire in conformità a quanto previsto dall'art. 10, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, ovvero sia per quelle opere di ristrutturazione che "che portino ad un organismo edilizio*

*in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"; mentre il costo di costruzione non deve essere corrisposto per gli interventi di ristrutturazione realizzabili con d.i.a..*

*Significativi dell'esattezza di tale interpretazione si rivelano il comma 5 dell'art. 22 del D.P.R. n. 380/2001, che assoggetta al pagamento del costo di costruzione gli interventi effettuati con d.i.a. solo nel caso in cui questa sia sostitutiva del permesso di costruire nelle ipotesi previste nel comma 3, tra le quali si trova l'ipotesi degli interventi di ristrutturazione assoggettati al regime del permesso di costruire ai sensi del già indicato art. 10, comma 1, lettera c), D.P.R. n. 380/2001.*

*3.1) Inoltre, la giurisprudenza ha precisato che per le opere di ristrutturazione edilizia (soggette al regime del permesso di costruire), il pagamento degli oneri è dovuto solo nel caso in cui l'intervento abbia determinato un aumento del carico urbanistico (Cons. Stato Sez. IV, 29-10-2015, n. 4950; Cons. di Stato, Sez. IV, 29 aprile 2004, n. 2611).*

*E' stato ancora precisato che, ai fini della corresponsione o meno degli oneri d'urbanizzazione in caso di intervento su un fabbricato già autorizzato, l'unico legittimo presupposto dell'imposizione è costituito dalla sussistenza o meno dell'eventuale maggiore carico urbanistico, dovendosi considerare illegittima la richiesta del pagamento di tali maggiori oneri se non si verifica la variazione del carico urbanistico. (Cons. Stato Sez. V, 16-06-2009, n. 3847; Cons. Stato, Sez. IV 29 aprile 2004 n. 2611; Cons. Stato, Sez. V, 15 settembre 1997, n. 959, Cons. Stato, Sez. V, 21 gennaio 1992, n. 61 e 27 gennaio 1990 n. 693).*

*Il fondamento del contributo di urbanizzazione, invero, non consiste nel titolo edilizio in sé, ma nella necessità di redistribuire i costi sociali delle opere di urbanizzazione, facendoli gravare su*



*quanti beneficiano delle utilità derivanti dalla presenza delle medesime, secondo modalità eque per la comunità.*

*Anche nel caso di modificazione della destinazione d'uso, cui si correli un maggiore carico urbanistico, è integrato il presupposto che giustifica l'imposizione del pagamento della differenza tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per la destinazione originaria e quelli, se più elevati, dovuti per la nuova destinazione impressa; il mutamento, pertanto, è rilevante quando sussiste un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, qualificate sotto il profilo della differenza del regime contributivo in ragione di diversi carichi urbanistici (Cons. Stato Sez. V, 30-08-2013, n. 4326; Consiglio Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4014).”.*

Nel caso specie, gli interventi di cui si discute, anche a voler ammettere, come sostiene il Comune, che potessero rientrare nelle opere di ristrutturazione, non sarebbero comunque da ricomprendere tra quegli interventi che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), D.P.R. n. 380/2001, richiedevano il permesso di costruire o, in alternativa, la d.i.a. cosiddetta sostitutiva.

La creazione di nuovi ambienti, tramite l'aggiunta di partizioni interne, il rifacimento di pavimenti e controsoffitti, così come l'adeguamento o la realizzazione di impianti igienico sanitari privati, idraulici o elettrici, non comportano infatti, la necessità del permesso di costruire, mancando la configurazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente con *"modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti"* o *"mutamenti della destinazione d'uso"* (rilevanti solo se relativi a immobili compresi nelle zone omogenee A) o *"modificazioni della sagoma"* (peraltro solo sugli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42). Non risulta, inoltre, provato che vi sia stato un incremento del carico urbanistico. Essendo incontestato che l'intervento non ha determinato modifica di destinazione d'uso dell'immobile, già adibito ad uso produttivo-direzionale, non risulta

un'adeguata motivazione circa l'incremento del carico urbanistico: il capannone che prima era uno spazio vuoto dedicato (o dedicabile) interamente alla logistica, è stato trasformato con la creazione di ambienti chiusi da destinare a uffici e ad attività di tipo direzionale anche accessorio (*“un intervento complesso che – mercé la creazione di nuovi servizi igienici, la divisione del capannone in 5 settori distinti, l'abbassamento dei soffitti e l'innalzamento dei pavimenti, la realizzazione ex novo di impianti – ha consentito di trasformare due porzioni del capannone, sin lì completamente adibito a magazzino/deposito senza separazione alcuna, in “uffici, servizi igienici, palestra, spogliatoi autisti, mensa, cucina, sala conferenze, sala riunioni, archivio, ripostiglio, area distributori automatici e area relax per autisti?”*).

Che tale riconfigurazione determini un maggiore carico urbanistico rispetto ad un magazzino interamente dedicato a deposito è circostanza da dimostrare, poiché una maggiore superficie commerciale comporta maggiore capienza e, dunque, anche un maggiore traffico di automezzi per il trasporto delle merci. Non v'è, invece, evidenza che una riduzione dello spazio a ciò dedicato, ma per usi comunque attinenti all'esercizio della suddetta attività, possa generare un maggior afflusso di persone e un più intenso utilizzo delle opere di urbanizzazione esistenti o la necessità di nuove opere.

4. Il ricorso è, dunque, da accogliere. Va dichiarata la non debenza delle somme oggetto di ingiunzione e il Comune va condannato alla restituzione degli importi indebitamente versati.

5. Le spese possono essere compensate stante la peculiarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- accerta che nulla è dovuto a titolo di contributo di costruzione per l'intervento edilizio assentito con segnalazione certificata di inizio attività – SCIA del 18 luglio 2014, prot. n. 48250/14, presentata da “*Studio 06 snc di EFFE srl e GMT srl*” e successiva variante in corso d'opera 15 gennaio 2015, prot. n. 2718/15;
- condanna il Comune di Bassano del Grappa alla restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo di costruzione per l'intervento indicato in epigrafe. Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 28 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario, Estensore

Fabio Di Lorenzo, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Mariagiovanna Amorizzo**

**IL PRESIDENTE**

**Ida Raiola**

**IL SEGRETARIO**