



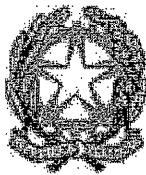
N. 01721/2014 REG.RIC.

**AVV. MARIA SALA**  
Via Hoepli, 3 - 20121 MILANO  
Tel. 02866846 - Fax 0272004377  
E-mail: studio@avvocatisala.it  
maria.sala@milano.pecavvocati.it

Pagina 1 di 12

**ORIGINALE**

N. 2273/15 REG.PROV.COLL.  
N. 01721/2014 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 la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1721 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Tassi Costruzioni S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Elvezio Bortesi, Claudio Sala e Maria Sala, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via Hoepli, 3;

*contro*

Comune di Bussero, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, con domicilio eletto presso il medesimo in Milano, Galleria San Babila, 4/A;

*per l'annullamento*

- (con il ricorso principale) del provvedimento del Comune di Bussero Prot. 2987 del 5.3.2014;
- di ogni altro atto ad esso preordinato, presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compreso, per quanto occorrer possa, la

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
DELLA LOMBARDIA - MILANO  
ASSOLTO PAGAMENTO PER € 15,38  
EX ART. 255 D.P.R. 115/02

27/10/2015

AVV. SALA

c. Stev.

comunicazione di avvio di procedimento Prot. 2740 del 27.2.2014;

- (con i motivi aggiunti depositati in data 18.02.2015) del provvedimento del Comune di Bussero Prot. 17059 del 16.12.2014;
- di ogni altro atto preordinato, presupposto, consequenziale e/o comunque connesso (ivi compresi: la comunicazione di avvio del procedimento Prot. 2740 del 27.2.2014);
- il provvedimento del Comune di Bussero Prot. 2137 del 16.2.2015, con il quale è stata respinta l'istanza di riesame presentata dalla Società ricorrente in data 27.1.2015);
- nonché per l'accertamento delle somme dovute da parte della Società ricorrente al Comune di Bussero in relazione alla suddetta pratica edilizia di permesso di costruire in sanatoria e per la condanna del Comune di Bussero al risarcimento dei danni subiti e subendi;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2015 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società esponente è proprietaria in Comune di Bussero (MI) di un immobile, già destinato a sede municipale ed acquistato attraverso

asta pubblica.

In data 12.8.2010 era rilasciato a favore della società il permesso di costruire n. 35/2010, per opere di ristrutturazione edilizia dello stabile, con attribuzione di destinazione residenziale.

Il successivo 29.11.2013, l'esponente presentava al Comune una domanda di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 del DPR 380/2001 ed una ulteriore domanda di permesso in variante, sempre con riguardo all'intervento edilizio di cui sopra.

L'Amministrazione, in occasione dell'attività istruttoria su tali ultime domande, avviava un procedimento per la revisione e il ricalcolo del contributo di costruzione corrisposto al momento del rilascio del permesso di costruire n. 35/2010.

Con provvedimento del 5.3.2014 il Comune liquidava le somme da corrispondersi a titolo di oblazione per il rilascio del titolo in sanatoria ex art. 36 citato, pari al doppio degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione.

La società contestava i criteri di calcolo degli oneri di urbanizzazione e proponeva il ricorso principale in epigrafe, per un solo ed articolato motivo che può così essere sintetizzato:

1) violazione dell'art. 52, comma 1, della legge regionale 12/2005, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, per contrasto con precedente manifestazione dell'attività amministrativa sul medesimo oggetto, per difetto di istruttoria e di motivazione

Con successivo atto del 16.12.2014, l'Amministrazione comunale

annullava in parte il permesso di costruire n. 35/2010 e rideterminava il contributo di costruzione relativo a quest'ultimo, invitando la società al pagamento del saldo pari ad euro 82.974,10.

Contro quest'ultimo provvedimento, era proposto ricorso per motivi aggiunti, con istanza di tutela cautelare anche monocratica, per i motivi che possono così essere sintetizzati:

- 1) violazione dell'art. 21 *nonies* della legge 241/1990, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per difetto di istruttoria;
- 2) violazione dell'art. 52, comma 1, e dell'art. 44, comma 12, della LR 12/2005, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, per contrasto con precedente manifestazione dell'attività amministrativa sul medesimo oggetto, per difetto di istruttoria e di motivazione;
- 3) violazione dell'art. 44, comma 12, LR 12/2005 sotto altro profilo, dell'art. 17 DPR 380/2001, degli articoli 826 e 828 del codice civile e dell'art. 58 del DL 112/2008 convertito con legge 133/2008, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per difetto di motivazione.

Si costituiva in giudizio il Comune intimato, concludendo per il rigetto del gravame.

In esito alla camera di consiglio del 4.3.2015, la domanda di sospensiva era accolta, seppure previa prestazione di cauzione, con ordinanza della Sezione II n. 292 del 2015.

Alla pubblica udienza del 14.10.2015 la causa era trattenuta in

decisione.

## DIRITTO

1. La questione giuridica fondamentale posta all'attenzione del Collegio sia con il ricorso principale (affidato ad un solo ed articolato motivo) sia con i successivi motivi aggiunti, riguarda i criteri di determinazione degli oneri di urbanizzazione per l'intervento edilizio di cui è causa, consistente nella ristrutturazione edilizia con mutamento di destinazione d'uso (da ufficio pubblico a residenza), dell'immobile di proprietà della ricorrente, acquistato a seguito di asta pubblica indetta dal Comune di Bussero.

La qualificazione dell'intervento edilizio è fuori discussione e si desume con chiarezza dalla lettura del permesso di costruire n. 35/2010 (cfr. il doc. 5 della ricorrente e in particolare la pag. 1 del citato titolo edilizio, dove sono riportate le espressioni: <<Opere di ristrutturazione edilizia – ex palazzo municipale .... – destinazione residenziale -...>>).

Ai fini della quantificazione degli oneri di urbanizzazione, l'Amministrazione di Bussero ha svolto le seguenti considerazioni, che sono chiaramente esposte nel provvedimento gravato con i motivi aggiunti (cfr. il doc. 10 della ricorrente e il doc. 7 del resistente, con particolare riguardo all'allegato "A" al provvedimento medesimo).

Secondo il Comune, l'intervento edilizio sarebbe sostanzialmente divisibile in due "separate operazioni" (così nella memoria difensiva di parte resistente del 12.9.2015), vale a dire la "ristrutturazione" e la

“modificazione d’uso”, da assoggettarsi a due differenti modalità di calcolo degli oneri di urbanizzazione.

Per ciascuna di tali operazioni, pertanto, l’Amministrazione ha proceduto alla quantificazione degli oneri di urbanizzazione, calcolati a partire dalla volumetria realizzata (il cui dato non varia, trattandosi in ogni modo della medesima superficie oggetto di intervento), alla quale sono state applicate dapprima le tariffe (fissate in euro/metro cubo) previste per la ristrutturazione e successivamente – in caso di modifica d’uso – per la nuova costruzione.

In tal modo, l’entità totale degli oneri è il risultato della somma degli oneri per la ristrutturazione e di quelli per la modifica d’uso, questi ultimi calcolati nella misura della nuova costruzione.

L’esponente contesta decisamente tale modalità di determinazione che, a suo dire, oltre che porsi in contrasto con norme di legge, finisce per realizzare sostanzialmente una abnorme duplicazione degli oneri a fronte di un unitario intervento edilizio.

La tesi della società ricorrente appare convincente per il Collegio.

Sul punto, occorre premettere che la nozione di “ristrutturazione edilizia” di cui all’art. 3, comma 1, lett. *d*), del DPR 380/2001 e all’art. 27, comma 1, lettera *d*) della legge regionale 12/2005, è compatibile con gli interventi volti al mutamento di destinazione d’uso dell’immobile.

Tale conclusione è suffragata in primo luogo dalla semplice lettura della norma dell’art. 3 citato, secondo cui gli interventi di ristrutturazione edilizia sono volti a <<trasformare gli organismi edili>>

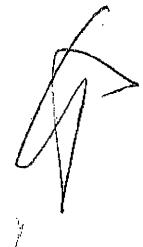
*esistenti>>, per realizzare <<un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente>>.*

Anche la giurisprudenza, compresa quella della scrivente Sezione, ha sempre considerato il mutamento di destinazione d'uso come compatibile e per così dire quasi fisiologico agli interventi di ristrutturazione edilizia (cfr., fra le più recenti, TAR Marche, 18.9.2015, n. 659 e TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 9.6.2015, n. 8106).

Anche il permesso di costruire n. 35/2010, come del resto già sopra ricordato, indica chiaramente che i lavori assentiti consistono nella ristrutturazione edilizia dell'ex palazzo municipale con destinazione residenziale (cfr. ancora il doc. 5 della ricorrente ed anche il doc. 1 del resistente).

D'altronde, anche lo strumento di piano vigente al momento dell'acquisto dell'immobile e del rilascio del permesso di costruire (Piano Regolatore Generale o PRG), all'art. 41 n. 13) delle norme di attuazione (NTA), prevedeva per il Palazzo Municipale la <<ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso>> (cfr. il doc. 13 del resistente).

Ciò premesso, di fronte al carattere oggettivamente unitario dell'intervento - ammesso in fondo anche dal Comune nelle proprie difese - non si comprende come la quantificazione degli oneri di urbanizzazione possa essere distinta in due operazioni (ristrutturazione e mutamento di destinazione), soggetta ciascuna al pagamento di oneri calcolati in maniera differente (in un caso vera e propria ristrutturazione, nell'altro nuova costruzione).



Sul punto assume rilievo la disposizione dell'art. 52, comma 1, della legge regionale 12/2005, secondo cui i mutamenti di destinazione d'uso, conformi alle previsioni urbanistiche comunali (come nel caso di specie, cfr. ancora il citato art. 41 delle NTA), non mutano la qualificazione edilizia dell'intervento (nella presente fattispecie, ristrutturazione).

Per il legislatore lombardo, al pari di quello statale, quindi, la variazione d'uso segue il regime abilitante proprio dell'intervento edilizio al quale si accompagna o cui è associata, non assurgendo ad intervento per così dire autonomo e distinto da quello principale.

A diversa conclusione non induce la lettura dell'art. 44, comma 12, della LR 12/2005, norma sulla quale si appunta la difesa comunale.

La disposizione citata, infatti, deve essere letta ed interpretata in maniera sistematica, alla luce delle disposizioni di legge statale costituenti "principi fondamentali" della materia del "governo del territorio" ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (come è l'art. 3 del DPR 380/2001 succitato), e tenendo anche conto del complessivo quadro legislativo regionale e in particolare dell'art. 52, comma 1, della LR 12/2005.

Di conseguenza, il richiamo contenuto nel comma 12 menzionato alla maggior somma determinata in relazione alla nuova destinazione rispetto a quella dovuta per la precedente, non implica lo snaturamento della nozione di "ristrutturazione edilizia", ma soltanto la necessità – in caso di interventi su edifici esistenti – che il contributo tenga conto della somma dovuta per la destinazione

precedente (nel caso di specie, quella ad ufficio pubblico, trattandosi del vecchio palazzo municipale).

Anche il riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4326/2013 è inconferente, in quanto nella fattispecie esaminata dal giudice amministrativo d'appello è stato affermato il carattere oneroso del mutamento d'uso fra categorie urbanistiche autonome, circostanza questa che non è in discussione nel caso di specie, nel quale si controverte – a fronte di un cambio d'uso certamente rilevante sul piano urbanistico – sulla corretta quantificazione degli oneri relativi al citato cambio d'uso.

Si aggiunga che la soluzione propugnata dalla resistente porterebbe alla paradossale ed illogica conseguenza di sottoporre la ristrutturazione con cambio d'uso effettuata su un edificio esistente ad un contributo concessorio maggiore di quello invece previsto per la nuova costruzione.

Ciò premesso, merita sicuramente accoglimento il ricorso principale, con conseguente annullamento del provvedimento con esso impugnato.

2. La fondatezza del ricorso principale implica quella dei motivi aggiunti, rivolti contro il provvedimento comunale del 16.12.2014 (cfr. ancora il doc. 10 del ricorrente), con cui l'Amministrazione ha in parte annullato d'ufficio il permesso di costruire n. 35/2010 (ritenendo di non avere calcolato correttamente il contributo di costruzione), ed intimato alla società esponente il pagamento della differenza a saldo del contributo di costruzione.



In particolare, risulta fondato il motivo aggiunto n. 2, nel quale si lamenta la violazione degli articoli 52, comma 1 e 44, comma 12, della LR 12/2005, per le medesime ragioni già esposte al precedente punto 1 della presente narrativa in diritto, alle quali ci si permette di rinviare per ragioni di economia espositiva.

Anche il motivo aggiunto n. 1 deve trovare condivisione, visto che nel caso di specie non sussistono minimamente i presupposti per l'autotutela amministrativa ai sensi dell'art. 21 *nonies* della legge 241/1990, in quanto – visti gli argomenti sopra esposti – non si ravvisa alcun vizio di legittimità del permesso di costruire 35/2010.

Le altre doglianze contenute nei motivi aggiunti devono quindi reputarsi assorbite.

Ciò premesso, deve accogliersi la domanda proposta in via principale con i motivi aggiunti, in quanto l'intervento ivi considerato ha carattere unitario ed inscindibile e deve essere qualificato come “ristrutturazione edilizia” ai fini della determinazione del costo di costruzione.

Non devono essere quindi esaminate le altre domande proposte in via gradatamente subordinata nei motivi aggiunti.

Per effetto dell'accoglimento del gravame principale e dei motivi aggiunti, il Comune dovrà procedere alla quantificazione del costo di costruzione dell'intervento qualificato come “ristrutturazione edilizia” considerandolo unitario e non valutando più distintamente il mutamento d'uso, da reputarsi compreso invece nella ristrutturazione, cui vanno applicati i relativi oneri previsti dal Comune di Bussero.

3. La domanda di risarcimento dei danni proposta con il ricorso principale e confermata nei motivi aggiunti deve invece essere rigettata, viste sia la tutela cautelare ottenuta dalla ricorrente in esito all'udienza camerale del 4.3.2015 sia la circostanza che degli asseriti danni non è stata offerta in giudizio idonea e concreta prova, in violazione del principio dell'onere della prova di cui all'art. 64 del c.p.a. e dell'art. 2697 del codice civile.

4. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Respinge la domanda di risarcimento dei danni.

Condanna il Comune di Bussero al pagamento a favore della società Tassi Costruzioni Srl delle spese di lite, che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge (IVA e CPA), spese generali nella misura del 15% e onere del contributo unificato ai sensi di legge (DPR 115/2002).

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

*Giovanni Zucchini*

IL PRESIDENTE

*Mario Mosconi*

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29 OTT. 2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

T.A.R. Lombardia

E' copia conforme all'originale

e consta di n. ...12... pagine.

Milano il \_\_\_\_\_ IL FUNZIONARIO

- 5 NOV. 2015

*Giulio Stevanato*