

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire – Qualificazione dell'intervento edilizio con esso richiesto – Ai fini della determinazione degli oneri concessori – Deve avvenire avendo riguardo alla totalità del medesimo intervento.

Tar Marche, Sez. I, 10 febbraio 2023, n. 90

“[...] la qualificazione degli interventi edilizi, anche ai fini del calcolo dei contributi urbanistici o dell'applicazione di una norma agevolativa nella fissazione del contributo di costruzione o della monetizzazione, non può che avvenire avendo riguardo alla totalità di un intervento, impedendo così suddivisioni meramente artificiose e mosse da una finalità sostanzialmente elusiva [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha chiesto ed ottenuto, dal Comune di Macerata, un permesso di costruire per il cambio di destinazione d'uso, senza opere, da colonico a residenziale, degli immobili di sua proprietà (permesso n. 49/21 del 5 giugno 2021), per il quale ha provveduto al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria per € 1.795,93 e di urbanizzazione secondaria per € 1.671,74.

Avendo ella proceduto, prima della richiesta di tale titolo edilizio, ad un frazionamento dell'immobile in assenza di titolo, nelle more del rilascio del suddetto permesso ha presentato una C.I.L.A. in sanatoria, poi integrata in corso di procedimento, per la regolarizzazione del frazionamento senza opere e senza cambio d'uso.

Al rilascio del permesso di costruire hanno fatto seguito la S.C.I.A. presentata in data 14 giugno 2021 per i lavori di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione, più volte integrata su richiesta dell'Amministrazione, e l'ordinanza comunale prot. n. 55076 del 6 luglio 2021, di sospensione dei lavori di cui alla S.C.I.A. per riscontrate difformità del progetto rispetto alle prescrizioni del Regolamento edilizio quanto a tipologie edilizie, materiali e coloriture ammissibili in zona agricola.

Sono quindi seguiti gli impugnati provvedimenti, meglio indicati in epigrafe.

1.1. Con il presente ricorso, la ricorrente ne lamenta l'illegittimità sotto distinti profili:

- il Comune avrebbe diversamente qualificato l'intervento edilizio già assentito in virtù di un valido titolo senza avvalersi degli strumenti del riesame. Inoltre, avrebbe adottato un provvedimento di sospensione della S.C.I.A. per motivi prettamente relativi ai materiali e alle coloriture ammissibili in zona agricola senza inibire l'efficacia del titolo di natura privata, pur ritenendolo erroneo sotto il profilo della qualificazione giuridica dell'intervento. Il Comune non avrebbe neppure considerato che, una volta rilasciato il permesso di costruire, sarebbe ormai avvenuto il cambio di destinazione d'uso dell'immobile in residenziale, sicché i successivi interventi di demolizione e ricostruzione su un edificio residenziale sarebbero assentibili con S.C.I.A.; peraltro l'intervento di demolizione e ricostruzione non avrebbe comportato aumento di superficie utile, sicché gli oneri di urbanizzazione non sarebbero dovuti per le opere realizzate mediante S.C.I.A.;
- in sede di S.C.I.A., il Comune avrebbe considerato un nuovo mutamento d'uso del piano terra, che il tecnico incaricato dalla ricorrente aveva qualificato come superficie accessoria residenziale (in quanto ospitante locali non abitativi a servizio dell'abitazione) e che l'Ente, invece, ha qualificato come abitazione residenziale, applicando i relativi maggiori oneri;
- nessun abuso del proprio diritto avrebbe commesso la ricorrente nella presentazione di più pratiche edilizie, tutte consentite, delle quali, peraltro, le uniche due pratiche rilevanti sarebbero il cambio di destinazione urbanistica di cui al permesso di costruire e la ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione senza incremento di volumetria di cui alla S.C.I.A., entrambi onerosi;
- in ogni caso, l'erronea determinazione degli oneri discenderebbe anche da calcoli viziati sulla base della travisata applicazione delle tabelle di riferimento; in particolare, sarebbe stato violato il disposto dell'art. 17, comma 4 *bis*, del DPR 380 del 2001, per essere stata applicata la riduzione del 22% ai soli oneri di urbanizzazione e non anche al costo di costruzione, e sarebbero stati erroneamente applicati i coefficienti di calcolo di cui alla tabella C della Delibera di Consiglio comunale n. 66 del 10 settembre 2013, atteso che il Comune avrebbe fatto applicazione dei parametri previsti per le nuove costruzioni (Tab. C, riga 5), anziché di quelli previsti per le ristrutturazioni (Tab. C, riga 3).

1.2. Si è costituito in giudizio, per resistere, il Comune di Macerata.

Alla pubblica udienza del 26 ottobre 2022, la causa, sulle conclusioni delle parti, è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso non è fondato.

Il Collegio reputa di non dover accogliere l'istanza di nomina di un CTU o di un verificatore formulata dalla ricorrente, atteso che la controversia può essere definita in punto di diritto.

2.1. In merito al primo motivo, occorre innanzitutto osservare che, come chiaramente evincibile dal tenore degli atti e come condivisibilmente evidenziato dalla difesa dell'Ente, non vi è stato alcun riesame delle precedenti determinazioni assunte dal Comune, né si è provveduto all'annullamento del permesso di costruire ovvero all'adozione di un implicito nuovo provvedimento. L'Amministrazione, invece, ha semplicemente preso atto dell'effettiva natura dell'intervento complessivamente proposto dalla ricorrente in esito alla S.C.I.A. ed ha assunto le conseguenti determinazioni in ordine alla rivalutazione del contributo di costruzione rispetto a quello determinato per il permesso di costruire, allorché era stato considerato il solo intervento di cambio di destinazione d'uso senza opere. Il fatto che si sia trattato non di un riesame di precedenti provvedimenti bensì della mera rideterminazione del contributo alla luce dell'esatta qualificazione dell'intervento complessivo è confermato dalla circostanza che il Comune ha provveduto a detrarre dal conteggio finale quanto già versato dalla ricorrente in sede di rilascio del permesso di costruire, proprio in considerazione dell'unitarietà dell'intervento.

Le censure contenute nel primo motivo di ricorso, con cui si contesta la violazione della disciplina del riesame in materia di permesso di costruire nonché dell'esercizio dei poteri inibitori in tema di S.C.I.A., pertanto, non meritano condivisione.

2.2. Reputa il Collegio che le ulteriori censure proposte con il primo motivo possano essere trattate congiuntamente al terzo motivo. Esse sono infondate per le ragioni che si vanno ad esporre.

Questo Tribunale già in sede cautelare (ordinanza n. 394/2021) ha avuto modo di evidenziare che *“pare comunque emergere un progetto originario ed unitario di demolizione e ricostruzione con cambio di destinazione d'uso e modifica (ancorché modesta e dovuta a ragioni essenzialmente tecniche) di sagoma ed area di sedime, indipendentemente dal fatto che tale risultato sia stato perseguito attraverso titoli edilizi diversi”*.

Invero, dal semplice esame dei titoli edilizi ottenuti e dell'iter delle pratiche e delle relative tempistiche, volte all'assenso e alla realizzazione degli interventi sull'immobile in questione, emerge che i singoli atti (frazionamento dell'immobile senza titolo nel dicembre 2020, successivamente sanato nel marzo 2021; permesso di costruire per cambio di destinazione d'uso richiesto nel gennaio 2021 e ottenuto nel giugno 2021; S.C.I.A del giugno 2021, appena successiva la rilascio del permesso di costruire, per ristrutturazione con demolizione e ricostruzione), posti in essere nell'arco di soli sei mesi, sono evidentemente finalizzati alla realizzazione di un unico complessivo intervento che il Comune, nel provvedimento prot. n. 68692 del 27.08.2021, ha correttamente qualificato, nella sua unitarietà, come di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione con diversa sagoma e cambio di destinazione d'uso da agricolo a residenziale.

In proposito, giova richiamare il costante indirizzo giurisprudenziale – che viene in considerazione, ad esempio, in caso di abusi edilizi ma si può estendere senza dubbio alla fattispecie in esame – secondo cui la qualificazione degli interventi edilizi, anche ai fini del calcolo dei contributi urbanistici o dell’applicazione di una norma agevolativa nella fissazione del contributo di costruzione o della monetizzazione, non può che avvenire avendo riguardo alla totalità di un intervento, impedendo così suddivisioni meramente artificiose e mosse da una finalità sostanzialmente elusiva (*ex multis*, TAR Lombardia, Milano, Sezione II, 13 dicembre 2022, n. 2742, che a sua volta richiama Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 5879/2022; Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 4919/2021; TAR Campania, Napoli, Sezione VII, sentenza n. 5140/2022 e TAR Lombardia, Milano, Sezione II, n. 572/2022; in senso conforme, TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sezione II, 26 ottobre 2022, n. 848).

Il Collegio reputa che non vi siano ragioni per discostarsi dai principi appena richiamati, i quali vanno applicati anche alla fattispecie in esame. Vanno dunque condivise le considerazioni svolte dalla resistente Amministrazione comunale, la quale ha qualificato l’intervento edilizio in questione ai fini del calcolo dei contributi urbanistici dovuti tenendo conto della complessiva entità dello stesso, indipendentemente dal fatto che la sua consistenza finale sia derivata da un singolo intervento ovvero da più interventi effettuati in tempi diversi ed assentiti da diversi titoli edilizi (TAR Lombardia, Milano, Sezione II, 6 settembre 2017, n. 1791). Pertanto, una volta accertato che i lavori effettuati dalla ricorrente hanno dato luogo, nel loro insieme, ad una ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione con diversa sagoma e cambio di destinazione d’uso da agricolo a residenziale dell’edificio preesistente, tale nuova opera è stata giustamente assoggettata al contributo di costruzione corrispondente all’assetto finale dell’immobile, non potendosi condividere la tesi della ricorrente quale diretta a parcellizzare e scindere il complessivo intervento in questione sulla base delle diverse fasi dei lavori effettuati per realizzarlo (Consiglio di Stato, Sezione IV, 20 dicembre 2013, n. 6161).

2.3. Destituito di fondamento è anche il secondo motivo, contenente contestazioni in merito alla qualificazione dei locali al piano terra.

Ed invero, posto quanto esposto al precedente punto 2.2, valgano le ulteriori seguenti considerazioni.

I locali del piano terra sono stati definiti dal tecnico di parte come “*superficie accessoria residenziale, pertanto con carattere di servizio alla superficie residenziale del piano primo, ai sensi del quadro delle definizioni uniformi...*” (cfr., in particolare, relazione tecnica a firma dell’ing. Del Moro del 7 luglio 2021). Tuttavia, come evidenziato dalla difesa dell’Amministrazione nei propri

scritti, essendo il Comune di Macerata uno dei Comuni inseriti nel cosiddetto “cratere”, lo stesso è al momento escluso dall’applicazione delle definizioni uniformi, ai sensi dell’art. 3, comma 2, della L.R. n. 8 del 2018, norma che fissa in cinque anni il termine entro cui i Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 devono adeguare i propri regolamenti edilizi allo schema del RET. Conseguentemente, trova applicazione, al caso in esame, il Regolamento edilizio comunale che, all’art. 82, classifica i locali ad uso abitativo nelle seguenti categorie:

A1) ambienti abitativi (soggiorni, sale da pranzo, camere da letto, cucine, ambienti abitabili in genere);

A2) vani accessori compresi all’interno degli alloggi (servizi igienici, ripostigli, stanze prive di finestra, ambienti di servizio in genere);

A3) locali accessori esterni all’alloggio e/o comuni a più unità immobiliari (cantine, soffitte non abitabili, locali motore ascensore, cabine idriche, lavanderie comuni, centrali termiche ed altri locali a stretto servizio delle residenze; autorimesse singole o collettive, androne, vani scala).

In applicazione di tale norma, i locali del piano terra di cui si controverte appartengono alla categoria A2 del R.E.C. e sono superfici utili (SU), come ricavabile dall’art. 15, lettere v) e z) del R.E.C., che individua la superficie utile (SUA), la superficie complessiva (SC) e la superficie non residenziale destinata a servizi ed accessori (SNR); solo quest’ultima è riconducibile alla categoria A3 del R.E.C. e comprende: cantinole, soffitte, locali motore ascensore, cabine idriche, lavatoi comuni, centrali termiche ed altri locali a stretto servizio delle residenze; autorimesse singole e collettive; androni di ingresso e porticati; logge, balconi, verande e terrazzi (cfr., art. 15, lettera z, del R.E.C., che sostanzialmente ricalca quanto previsto dall’art. 2 del D.M. 10 maggio 1977).

In ogni caso, nel calcolo del contributo risulta che il Comune ha tenuto conto delle destinazioni d’uso indicate dal tecnico di parte nella planimetria di progetto prodotta con l’integrazione alla S.C.I.A. di cui alla comunicazione prot. 63947 del 9 agosto 2022 (documento n. 15 allegato alla memoria di costituzione del Comune), in base alla quale solo una porzione del piano terra ha subito un cambio di destinazione da superficie non residenziale agricola a superficie utile abitativa residenziale.

2.4. Quanto all’ultimo motivo di gravame, esso si palesa infondato sotto entrambi i profili evidenziati.

In merito alla lamentata applicazione della riduzione del 22% ai soli oneri di urbanizzazione e non anche al costo di costruzione, essa è avvenuta sulla base di quanto disposto con la delibera di Giunta comunale n. 291 del 30 giugno 2021 (non impugnata), nella quale espressamente si limita la riduzione del 22% al solo contributo di costruzione afferente agli oneri di urbanizzazione e non

anche al contributo afferente al costo di costruzione, in dichiarata applicazione dell'art. 17, comma 4 bis, del DPR n. 380/2001, il cui riferimento alle tabelle parametriche regionali è stato interpretato come riguardante i soli oneri di urbanizzazione (e ciò in quanto l'art. 16, comma 4, del DPR n. 380/2001 stabilisce che *“L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni...”*, mentre i successivi commi 9 e 10 prevedono che *“Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata ...”* o, nel caso di interventi su edifici esistenti, in relazione al costo degli interventi stessi).

Né si condivide l'assunto secondo cui il Comune avrebbe errato nell'applicare i parametri previsti per le nuove costruzioni (Tab. C, riga 5), anziché quelli previsti per le ristrutturazioni (Tab. C, riga 3).

In primo luogo, si osserva che la riga 3 della tabella C allegata alla delibera di Consiglio comunale n. 66/2013 si riferisce a *“Interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione con stessa sagoma, con mutamento della destinazione e/o aumento delle superfici utili di calpestio”*, mentre la riga 5 della medesima tabella C alle *“nuove costruzioni mediante demolizione e ricostruzione senza aumento di volume”*; sempre in base alla delibera di Giunta comunale n. 291 del 30 giugno 2021, queste ultime vanno ricomprese nella ristrutturazione edilizia. Da tanto consegue che le ristrutturazioni mediante demolizione e ricostruzione con sagoma diversa, come nel caso di specie, non essendo riconducibili agli interventi di cui alla menzionata riga 3, non possono che essere ricondotti a quelli di cui alla successiva riga 5.

In secondo luogo, non può sostenersi che l'intervento in questione abbia lasciata inalterata la sagoma, atteso che dalle planimetrie versate in atti è evidente che trattasi di edificio realizzato con una diversa sagoma in una diversa area di sedime (cfr., in particolare, documento n. 19 allegato alla memoria di costituzione del Comune).

La sagoma di un edificio, infatti, deve essere intesa come la conformazione planovolumetrica della costruzione, mentre il suo perimetro deve essere considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio stesso, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti (Cassazione penale, Sez. III, 12 ottobre 2021, n. 47426; Consiglio di Stato, Sez. II, 4 maggio 2020, n. 2842).

3. In conclusione, per tutto quanto argomentato, il ricorso va respinto.

4. Sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti, avuto riguardo agli aspetti peculiari della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO
