



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 Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 248 del 2018, proposto da Renata Nidiaci, rappresentata e difesa dall'avvocato Matteo Spatocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, viale S. Lavagnini n. 41;

***contro***

Comune di Montespertoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Barchielli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- della richiesta di integrazioni inviata con pec del 7 luglio 2017, avente ad oggetto la regolarizzazione della s.c.i.a. per “*ristrutturazione edilizia con cambio destinazione da commerciale a residenziale di unità immobiliare*” del 7 luglio 2017, mediante pagamento

degli oneri di urbanizzazione, e della successiva nota trasmessa via pec il 7 settembre 2017;

- ove occorrer possa ed *in parte qua*, del parere preventivo alla s.c.i.a.;

- di tutti gli atti presupposti e/o connessi, ivi inclusa la nota del 19 aprile 2017;

nonché per l'accertamento

della non debenza degli oneri di urbanizzazione

e con domanda di restituzione delle somme *medio tempore* versate *per compulsum*, ivi inclusa la sanzione del 10%, pari a complessivi euro 5.278,11.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2022 la dott.ssa Silvia De Felice 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 sig.ra Renata Nidiaci - proprietaria di un immobile sito nel comune di Montespertoli, in Via Don L. Milani n. 66 - in data 7 luglio 2017 ha presentato una s.c.i.a. per la “*ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione da commerciale a residenziale*” della propria unità immobiliare, corredata da relazione tecnica nella quale - richiamando gli artt. 184, comma 1 della L.R.T. n. 65/2014 e 11, comma 7 del regolamento urbanistico - si escludeva la necessità di corrispondere al Comune gli oneri di urbanizzazione, posto che l'intervento progettato non avrebbe determinato alcun incremento del carico urbanistico.

Il Comune, con due distinte note, rigettando l'interpretazione proposta dalla ricorrente, ha richiesto la quantificazione e il pagamento degli oneri di urbanizzazione, per completare la pratica edilizia presentata.

La ricorrente, quindi, ha pagato la somma di euro 5.278,11, con riserva di chiederne la restituzione mediante apposito giudizio.

2. La sig.ra Nidiaci ha presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, trasposto in sede giudiziaria a seguito dell'opposizione formulata dall'amministrazione resistente, chiedendo l'annullamento degli atti con i quali il Comune ha preteso il pagamento degli oneri di urbanizzazione, l'accertamento della inesistenza di un obbligo di pagamento degli oneri a suo carico e la condanna del Comune alla restituzione di quanto indebitamente pagato.

Con un unico ed articolato motivo, essa lamenta, innanzi tutto, la contraddittorietà del comportamento e dei provvedimenti adottati dal comune nel corso del procedimento avente ad oggetto il rilascio del titolo abilitativo per l'intervento di ristrutturazione con cambio di destinazione d'uso; ed invero, con un primo parere, richiesto dalla stessa ricorrente, il comune ha ritenuto sussistente l'obbligo di versare gli oneri di urbanizzazione perché nel caso di specie il cambio di destinazione d'uso prevedeva la realizzazione di opere; nel provvedimento finale, invece, il comune ha evidenziato, quale unico elemento rilevante, la mancata dimostrazione - da parte della proprietaria - dell'effettivo alleggerimento del carico urbanistico, con riferimento a tutti i parametri rilevanti, e della presenza delle aree a parcheggio poste a servizio dell'abitazione.

In secondo luogo, la ricorrente, ribadendo quanto già esposto in sede procedimentale, evidenzia che nella fattispecie l'intervento non implicherebbe alcun aggravio del

carico urbanistico, posto che non vi è aumento delle superfici o delle unità immobiliari e che, per sua stessa natura, un immobile destinato ad attività commerciale, rispetto ad uno con destinazione residenziale, avrebbe necessità di infrastrutture notevolmente superiori per qualità e quantità, sia per il numero di clienti che esso attrae, sia per la necessità di assicurare il rifornimento delle merci.

La ricorrente sostiene, quindi, di avere assolto all'onere di dimostrare l'assenza di incremento del carico insediativo, avendo fornito gli elementi indiziari nella sua effettiva disponibilità e non potendo comunque esserle imposta una *probatio diabolica*.

La pretesa dell'amministrazione, in conclusione, contrasterebbe con le previsioni normative della L.R.T. n. 65/2014 e del regolamento urbanistico vigente, in base alle quali la corresponsione degli oneri di urbanizzazione per i cambi di destinazione d'uso - con o senza opere - sarebbe dovuta solo in presenza di un effettivo incremento del carico urbanistico.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Montespertoli, chiedendo la reiezione del ricorso, poiché - a suo dire - nel caso di specie si avrebbe un mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, determinato dal passaggio dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale tra quelle espressamente individuate dalla legge (da commerciale a residenziale), con conseguente automatico incremento del carico insediativo, riconducibile alle differenti dotazioni richieste per le varie categorie, e onerosità dell'intervento.

Secondo il Comune, peraltro, la nozione di carico urbanistico non farebbe riferimento soltanto ai parcheggi, ma a molteplici fattori e dotazioni dei quali la ricorrente non avrebbe dato alcun conto.

4. In vista dell'udienza di trattazione del ricorso nel merito, le parti si sono scambiate memorie e repliche.

5. All'esito dell'udienza pubblica del 22 febbraio 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione, previa discussione delle parti, come precisato a verbale.

6. Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato.

Vanno innanzi tutto richiamate le norme che regolano la vicenda di cui si controverte.

L'art. 184, comma 1 della L.R.T. n. 65/2014, nella versione *ratione temporis* applicabile, stabilisce che “*Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi che comportano nuova edificazione o determinano un incremento dei carichi urbanistici in funzione di:*

*a) aumento delle superfici utili abitabili o agibili degli edifici, come definite dal regolamento di cui all'articolo 216;*

*b) mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili;*

*c) aumento del numero di unità immobiliari fermo restando quanto previsto all'articolo 183, comma 3 (...).”*

L'art. 191, comma 8 della medesima legge regionale prevede che “*I comuni, contestualmente alla disciplina di cui all'articolo 98 o con apposito atto, definiscono mediante specifiche tabelle l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in relazione:*

*a) alle destinazioni di zona previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica;*

*b) alle destinazioni d'uso regolamentate che comportano aumento dei carichi urbanistici (...).”*

Anche le n.t.a. del regolamento urbanistico del Comune di Montespertoli, all'art. 11 comma 7 (cfr. allegato n. 4 al doc. 6 di parte ricorrente), in applicazione della normativa regionale, dispongono che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in caso di aumento del carico urbanistico, indipendentemente dal fatto che debbano essere o meno effettuate opere edilizie; la norma in esame, infatti, prevede testualmente che “*in caso di incremento dei carichi urbanistici, i titoli abilitativi di cui al precedente comma 4, ovvero*

*le comunicazioni di cui al precedente comma 5, comportano la corresponsione del contributo per oneri di urbanizzazione’.*

Ancora. Nell’allegato al D.P.G.R. 11 novembre 2013, n. 64R, vigente *ratione temporis* (poi sostituito dell’attuale D.P.G.R. 24 luglio 2018, n. 39R) l’incremento del carico urbanistico era definito come “*Aumento della sollecitazione prodotta dalle trasformazioni del sistema insediativo in termini di necessità di dotazioni territoriali, infrastrutture, attrezzature e spazi pubblici o di interesse pubblico*” e lo stesso veniva ravvisato in caso di “*a) interventi di nuova edificazione, di ristrutturazione urbanistica, oppure addizioni volumetriche agli edifici esistenti, come definiti dalle norme regionali, ove comportanti incremento del numero di abitanti convenzionalmente insediati o insediabili, ai sensi dell'articolo 2 del presente regolamento, oppure reperimento di dotazioni aggiuntive di parcheggi per la sosta stanziale o di relazione; b) interventi comunque denominati dai quali derivi incremento del numero di unità immobiliari, anche in assenza di contestuale mutamento della destinazione d'uso; c) mutamenti della destinazione d'uso di organismi edilizi esistenti, ove comportanti il reperimento di dotazioni aggiuntive di parcheggi per la sosta stanziale o di relazione; d) incremento della superficie di vendita o della superficie di somministrazione di esercizi commerciali o di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico esistenti; e) interventi comunque denominati dai quali derivi un aumento della superficie utile*”.

Ebbene, in base al tenore letterale di queste disposizioni e per quanto di interesse, gli oneri di urbanizzazione sono dovuti nei casi in cui si ha un mutamento di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante, come nel caso di specie, purché lo stesso sia accompagnato da un effettivo incremento del carico urbanistico.

Tale interpretazione, del resto, è perfettamente coerente con la finalità delle norme che prevedono l’obbligo di corrispondere gli oneri di urbanizzazione a carico dei

privati che intendano realizzare un intervento edilizio e con l'interpretazione che ne è stata data dalla costante giurisprudenza.

Il pagamento degli oneri di urbanizzazione va infatti ricondotto all'aumento del carico urbanistico determinato dal nuovo intervento, nella misura in cui dallo stesso derivi un incremento della domanda di servizi nella zona coinvolta dalla costruzione; gli oneri di urbanizzazione, quindi, hanno natura compensativa rispetto alle spese di cui l'amministrazione si fa carico per rendere accessibile e pienamente utilizzabile un nuovo o rinnovato edificio. E il fondamento del contributo di urbanizzazione 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.

Per tutte queste ragioni, il pagamento degli oneri di urbanizzazione è dovuto solo nel momento in cui l'intervento determina un aumento del carico urbanistico (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2022, n. 148 e giurisprudenza ivi citata), da accertare in base alle peculiarità del caso di specie (cfr. T.A.R. Toscana, sez. III, 21 novembre 2019, n. 1587).

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, va osservato che nella fattispecie - pur essendosi realizzato un cambio di destinazione d'uso tra categorie funzionali (da commerciale a residenziale), che per legge è urbanisticamente rilevante e quindi potenzialmente foriero di un incremento del carico urbanistico - l'intervento non ha determinato aumento di volumi, superfici o unità immobiliari; inoltre, il passaggio dalla destinazione commerciale a quella residenziale ha comportato una riduzione del carico urbanistico, sia sotto il profilo del traffico veicolare, sia sotto il profilo

delle dotazioni destinate a parcheggi, posto che l'afflusso giornaliero di persone riconducibile ad un esercizio commerciale è superiore a quello relativo ad una singola unità abitativa; infine, l'intervento ricade in zona già ampiamente urbanizzata.

La ricorrente, dunque, ha fornito elementi sufficienti a dimostrare che nella fattispecie non vi è stato aumento del carico urbanistico e che, conseguentemente, non sono dovuti gli oneri di urbanizzazione richiesti dal Comune.

L'amministrazione, al contrario, non ha fornito elementi oggettivi che, a fronte delle allegazioni di parte ricorrente, possano dimostrare che l'intervento, per le sue specifiche caratteristiche, abbia generato un incremento del peso sul tessuto urbano e sui servizi di zona.

7. Per le suesposte ragioni, il ricorso è fondato e va accolto.

Per l'effetto, gli atti impugnati, nella parte in cui hanno imposto alla ricorrente il pagamento degli oneri di urbanizzazione, devono essere annullati e il Comune di Montespertoli deve essere condannato alla restituzione della somma versata dalla ricorrente, pari a euro 5.278,11.

Stante la natura integralmente restitutoria dell'obbligo dettato dagli artt. 1282 e 2033 c.c., che operano *ex lege* in combinato disposto tra loro (cfr. Cass. civ., sez. III, 12 novembre 2021, n. 34011), sulle somme indebitamente riscosse dal Comune spettano gli interessi legali dalla data della domanda, dovendosi presumere la buona fede dell'amministrazione percipiente (cfr. T.A.R. Toscana, sez. III, 27 novembre 2014, n. 1902).

La domanda, nel caso in esame, può farsi coincidere con la data del pagamento, effettuato il 2 novembre 2017, avendo la ricorrente fatto riserva in tale occasione di ripetere l'indebito (si veda la quietanza di entrata emessa dalla Tesoreria del Comune, doc. 5 di parte ricorrente).

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, nella parte in cui hanno imposto alla ricorrente il pagamento degli oneri di urbanizzazione, e condanna il Comune di Montespertoli alla restituzione delle somme versate a tale titolo, per un importo pari a euro 5.278,11, oltre interessi legali, da calcolarsi dalla data del pagamento a quella dell'effettivo rimborso.

Condanna il Comune di Montespertoli al pagamento delle spese di lite a favore della parte ricorrente, liquidandole in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre oneri accessori come per legge e rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Silvia De Felice, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Silvia De Felice**

**IL PRESIDENTE**  
**Eleonora Di Santo**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI