



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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3538 del 2022, proposto da Credit Agricole Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Andreucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Comune di Cesena, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Benedetto Ghezzi e Fiammetta Zoffoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sez. II, n. 829 del 6 ottobre 2021, resa *inter partes*, concernente l'accertamento della non debenza di oneri di urbanizzazione relativi alla ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso senza aumento di carico urbanistico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 7 maggio 2025 il consigliere Giovanni Sabato e uditi per le parti gli avvocati Giorgio Andreucci e Benedetto Ghezzi in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso n.1050/2015 proposto innanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sez. II, la Società Carice Immobiliare S.p.A. (di seguito anche la Società) aveva chiesto l'accertamento della non debenza di alcun onere di urbanizzazione da parte di Carice Immobiliare S.p.A. al Comune di Cesena per "intervento SCIA n.4/USCIA/2014 del 7/11/2014" per ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso senza aumento di carico urbanistico in via Calvino Italo a Cesena.

2. A sostegno del ricorso aveva dedotto quanto segue:

i) Violazione e falsa applicazione art. 16 DPR 380/2001 e art. 29 LR n. 15/2013.

Violazione art. 30 LR n. 15/2013.

ii) Violazione e falsa applicazione art. 32 LR n. 15/2013.

3. Nella resistenza dell'Amministrazione, il Tribunale adito (Sezione II) ha così deciso il gravame al suo esame:

- ha dichiarato improcedibile e comunque infondato il ricorso;
- ha condannato alle spese di lite (€ 3.000).

4. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che:

- *"In via preliminare, giova rammentare che mentre la quota del contributo di costruzione commisurata al costo di costruzione risulta ontologicamente connessa alla tipologia e all'entità*

(superficie e volumetria) dell'intervento edilizio e assolve alla funzione di permettere all'amministrazione comunale il recupero delle spese sostenute dalla collettività di riferimento per la trasformazione del territorio consentita al privato istante, la quota del contributo di costruzione commisurata agli oneri di urbanizzazione assolve alla prioritaria funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, 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 quelle già esistenti?"

- "la ricorrente avrebbe dovuto impugnare le disposizioni della Regione Emilia Romagna, ovvero l'articolo 32 della L. R. n. 15/2014 e la deliberazione del Consiglio Regionale n. 849/1998 nonché la deliberazione del Consiglio Comunale di Cesena n. 298 del 16/12/1999, nella parte in cui stabilisce che "quando il cambio di destinazione d'uso con opere avviene nei dieci anni successivi all'ultima concessione edilizia rilasciata, è applicata l'aliquota ridotta corrispondente alla categoria RE senza aumento di CU (tabella A, punto 1.6.13 dell'allegato)";

- "Infatti il provvedimento impugnato è meramente conseguente agli atti da ultimo menzionati nonchè vincolato sia nella forma che nel contenuto, non residuando margine alcuno di discrezionalità all'organo che lo ha emesso. In ogni caso, in base alla normativa in materia il pagamento degli oneri di urbanizzazione è dovuto in quanto si è passati ad una diversa categoria funzionale."

5. Avverso tale pronuncia la Società Credit Agricole Italia S.p.A. (che ha incorporato CARICE IMMOBILIARE S.P.A. subentrando in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alla società incorporata) ha interposto l'appello in trattazione, notificato il 4.04.2022 e depositato il 28.4.2022, lamentando, attraverso n. 2 motivi di gravame (rispettivamente pagine 4-6 e 6-7), quanto di seguito sintetizzato:

I) avrebbe errato il Tribunale nel dichiarare improcedibile ed infondato il ricorso poiché l'intervento in contestazione non comporta alcun incremento del carico urbanistico della zona e che pertanto non è soggetto alla corresponsione di oneri di urbanizzazione. Da ciò discenderebbe l'irrilevanza della mancata impugnazione delle norme regionali e regolamentari che disciplinano riduzioni ed esonero del contributo

di costruzione (segnatamente l'art. 32 L.R. n. 15/2013); il Giudice di prime cure, anziché dichiararne l'improcedibilità, avrebbe dovuto esaminare nel merito la fondatezza della domanda con riferimento ai motivi enunciati in ricorso e accertare che, in applicazione del principio generale derivato dall'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, nessun onere di urbanizzazione era dovuto in mancanza di incremento del carico urbanistico;

II) avrebbe errato il Tribunale nel richiamare genericamente la normativa in materia per giustificare la decisione dell'Amministrazione. La motivazione sul punto non consentirebbe di ricostruire le ragioni di diritto e di fatto che la sorreggono e l'iter logico seguito dal giudice di prime cure sicché si tratterebbe di motivazione incomprensibile e meramente apparente.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'accertamento che le somme pretese dal Comune di Cesena con la nota del 4.12.2014 a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per l'intervento SCIA n. 4/USCIA/2014 del 07.11.2014 per ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso senza aumento del carico urbanistico, non sono dovute, non sussistendo il presupposto della imposizione.

7. In data 10.05.2022 il Comune di Cesena si è costituito in giudizio al fine di resistere, concludendo per il rigetto dell'avverso gravame.

8. In data 4.04.2025 parte appellata ha depositato memoria insistendo per il rigetto dell'avverso gravame atteso che l'immobile, in seguito al cambio di destinazione d'uso, sarebbe passato in una diversa categoria funzionale e che, seppur tale mutamento non abbia aumentato il carico urbanistico dell'area, il pagamento degli oneri sia dovuto in base alla Deliberazione del Consiglio Regionale Emilia Romagna n. 849/1998 portante gli importi da corrispondere per il rilascio di titoli edilizi, la quale precisa, nell'allegata tabella A1, che gli oneri di urbanizzazione sono

comunque dovuti in caso di ristrutturazione edilizia (RE) senza aumento del carico urbanistico.

9. In data 14.04.2025 parte appellante ha depositato memoria di replica insistendo per l'accoglimento del gravame. In particolare ha evidenziato che l'assenza di nuovo carico urbanistico esclude il pagamento di ulteriori oneri di urbanizzazione, come richiesti dal Comune.

10. La causa, chiamata per la discussione all'udienza telematica del 7 maggio 2025, è stata trattenuta in decisione.

11. L'appello, per le ragioni di cui *infra*, è da reputare infondato.

12. Va evidenziato preliminarmente che il T.a.r. ha non solo dichiarato il ricorso inammissibile, ma lo ha anche respinto nel merito reputando infondate le censure formulate in prime cure. Parte appellante, nell'intento di inficiare tale statuizione reiettiva, articola i due motivi di gravame sopra sintetizzati invocando quindi la riforma della pronuncia e l'accoglimento del ricorso di prime cure. Tali deduzioni, per il loro tenore, sono suscettibili di trattazione congiunta.

Giova innanzitutto osservare che il T.a.r., pur avendo rilevato l'improcedibilità del ricorso di primo grado, ne ha esaminato comunque il merito evidenziando che "*in base alla normativa in materia il pagamento degli oneri di urbanizzazione è dovuto in quanto si è passati ad una diversa categoria funzionale*". Del resto il dispositivo della sentenza reca sia una statuizione in rito, nel senso dell'improcedibilità del gravame, che di merito, appunto nel senso del rigetto del gravame.

Ne deriva che quanto dedotto da parte appellante al fine di censurare la statuizione in rito non è sorretta da alcun profilo di interesse ove, come si dirà, dovesse risultare infondato quanto censurato in ordine al merito della controversia. Per le medesime ragioni, connesse all'infondatezza del gravame, può reputarsi assorbita l'eccezione sollevata da parte appellata di improcedibilità/inammissibilità del gravame.

13. Ebbene, fatta questa necessaria premessa e giunti alla disamina di quanto dedotto nel merito ne denota l'infondatezza la circostanza che più che il cambio di destinazione d'uso e l'aumento del carico urbanistico, rileva che in base all'art. 30 della L.R. Emilia Romagna n. 15/2013 sono dovuti gli oneri in caso di ristrutturazione indipendentemente dall'aumento del carico urbanistico, che effettivamente nel caso di specie non sussiste.

Assume quindi rilievo il tenore testuale della norma di riferimento che così dispone: *“Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia o agli interventi che comportano nuova edificazione o che determinano un incremento del carico urbanistico in funzione di:*

- a) *un aumento delle superfici utili degli edifici;*
- b) *un mutamento della destinazione d'uso degli immobili nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 28;*
- c) *un aumento delle unità immobiliari non rientrante nella definizione di manutenzione straordinaria, di cui alla lettera b), secondo periodo, dell'Allegato alla presente legge.”.*

Ebbene è del tutto pacifico che l'intervento edilizio *de quo* ha determinato il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile da commerciale a direzionale (terziario) e che tale cambiamento ha comportato il passaggio dell'immobile in una diversa categoria funzionale sebbene senza comportare un aumento del carico urbanistico nella zona interessata.

La norma di riferimento è quindi suscettibile di applicazione usando la particella disgiuntiva “o” con conseguente ricorrenza dell'obbligo di legge trattandosi comunque di ristrutturazione edilizia ancorché non incrementativa della volumetria utile.

Del resto la giurisprudenza sul punto risulta orientata in senso sfavorevole all'appellante, in quanto l'intervento è tale da giustificare l'imposizione degli oneri di urbanizzazione.

In particolare, si è ritenuto che *“Anche nel caso della modificazione della destinazione d'uso cui si correla un maggior carico urbanistico, è integrato il presupposto che giustifica l'imposizione al titolare 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. Inoltre, il mutamento è rilevante allorquando 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, cosicché la circostanza che le modifiche di destinazione d'uso senza opere non sono soggette a preventiva concessione o autorizzazione sindacale non comporta ipso jure l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione e quindi la gratuità dell'operazione.”* (Tar Lombardia, Sez. II, n. 1675/2020; vedi anche T.a.r. Emilia Romagna, Sez. I, n. 601/2013: *“Al cambio di destinazione d'uso segue la corresponsione di un contributo di urbanizzazione pari alla differenza tra gli oneri dovuti per la destinazione originaria e quelli eventualmente più elevati della nuova destinazione d'uso, risolvendosi altrimenti la riscossione di una somma maggiore in un pagamento privo di causa”*; T.a.r. Emilia Romagna, Sez. I, n. 368/2018 *“Poiché l'assoggettamento agli oneri di urbanizzazione trova fondamento nel maggior carico urbanistico generato da un intervento edilizio, deve escludersi la suddetta imposizione quando l'intervento consista in un mutamento di destinazione d'uso che avvenga all'interno della stessa categoria funzionale mentre il pagamento è dovuto quando il mutamento di destinazione d'uso determini il passaggio ad una categoria funzionale autonoma avente maggiore carico urbanistico rispetto a quella pregressa.”*).

Va poi evidenziato che l'art. 23 – *ter*, comma 1, del d.P.R. 380 del 2001 stabilisce che: *“Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico – ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale”*. Ne consegue che *“il mutamento di*

destinazione d'uso di un fabbricato che determini, dal punto di vista urbanistico, il passaggio tra diverse categorie in rapporto di reciproca autonomia funzionale, comporta inevitabilmente un differente carico ed un maggiore impatto urbanistico, anche se nell'ambito di zone territoriali omogenee, da valutare in relazione ai servizi e agli standard ivi esistenti?" (Cons. Stato, n. 6562 del 2018).

14. Infondato è anche quanto dedotto a proposito del preteso erroneo riferimento all'art. 30 della L. R. n.15/2013 contenuto in sentenza, in quanto il relativo passaggio lessicale trova espressa giustificazione nel riferimento a tale norma contenuta nel ricorso introduttivo della lite (vedi pagina 4).

15. Infondato è, infine, il lamentato difetto motivazionale da cui sarebbe affetta la sentenza di prime cure, avendo il T.a.r., sia pure in un quadro di sintesi lessicale, rappresentato le ragioni a sostegno del rigetto del ricorso di prime cure.

16. Tanto premesso, l'appello deve essere respinto.

17. Sussistono nondimeno giusti motivi, stante l'assoluta particolarità della vicenda, per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 3538/2022), lo respinge.

Spese di grado compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del 7 maggio 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 con l'intervento dei magistrati:

Giordano Lamberti, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Giordano Lamberti

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT