

N. 00534/2013 REG.PROV.COLL.  
N. 02140/2012 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 2140 del 2012, proposto da:  
Manoverde S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Sala e Claudio  
Sala, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via Hoepli, 3;

**contro**

Comune di Milano, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano  
ed Antonello Mandarano, domiciliato presso l'Avvocatura Comunale in  
Milano, via Andreani, 10;

**nei confronti di**

Società Anonima Isolanti S.r.l., non costituita in giudizio;

**per l'annullamento**

- del provvedimento del Comune di Milano - settore sportello unico per l'edilizia pg 373303/12 del 5.6.2012 di versamento dell'importo complessivo pari a euro 121.148,91 a titolo di conguaglio oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione standard;
- di ogni altro atto preordinato, presupposto, consequenziale e/o

comunque connesso, ivi comprese, per quanto occorrer possa:

- la nota del Comune di Milano - settore sportello unico per l'edilizia pg 124522/12 del 20.2.2012 di integrazione alla comunicazione di avvio del procedimento;

- la disposizione di servizio del Comune di Milano n. 15/2006;

e per l'accertamento delle non debenza delle suddette somme richieste dal Comune di Milano.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2013 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 Manoverde Srl (d'ora innanzi, per brevità, anche solo "società", oppure "esponente"), utilizza, a titolo di leasing ottenuto dalla società ABF Leasing Spa, cinque unità immobiliari site all'interno del compendio di via Cosenz n. 22, già di proprietà della Società Anonima Isolanti (SAI) Srl.

Le cinque unità sono poste al primo piano dell'edificio ed hanno tutte, stando all'atto notarile di compravendita, destinazione ad uso ufficio.

L'area sulla quale insiste il compendio è compresa, in base al previgente Piano Regolatore Generale (PRG) di Milano in zona omogenea B3, con destinazione funzionale I (industriale), disciplinata dall'art. 32 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA).

Con provvedimento del 29.5.2012, ricevuto il 27.6.2012, il Comune di Milano disponeva, in relazione alle unità immobiliari di cui sopra, un conguaglio del contributo di costruzione corrisposto e della monetizzazione degli standard per un cambio d'uso da laboratorio ad ufficio, ingiungendo altresì il pagamento del relativo importo, pari ad euro 121.148,91.

Contro tale provvedimento era proposto il presente ricorso, con domanda di sospensiva, per i motivi che possono così essere sintetizzati:

- 1) violazione dell'art. 7 della legge 241/1990;
- 2) violazione dell'art. 52, comma 3, LR 12/2005, dell'art. 51, commi 2 e 3, LR 12/2005, dell'art. 32 delle NTA del PRG, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione;
- 3) violazione dell'art. 52, comma 3, LR 12/2005, dell'art. 43, comma 1, LR 12/2005, dell'art. 32 delle NTA del PRG, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione;
- 4) eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

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

In esito alla camera di consiglio del 27.9.2012, la domanda cautelare era accolta con ordinanza della Sezione II n. 1369/2012, seppure per il prevalente profilo del *periculum in mora* e previa prestazione di cauzione da parte dell'esponente.

Alla pubblica udienza del 7.2.2013, la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Nel primo motivo di ricorso, la società lamenta la violazione dell'art. 7 della legge 241/1990, per omessa trasmissione dell'avviso di avvio del

procedimento di conguaglio del contributo di costruzione e della monetizzazione degli standard.

La censura è infondata.

Al momento in cui l'Amministrazione di Milano trasmise l'avviso di avvio del procedimento di cui alla presente fattispecie (vale a dire in data 11.6.2009, cfr. doc. 5 del resistente), l'immobile di cui è causa era ancora di proprietà di SAI Srl, che ricevette l'avviso di cui sopra (cfr. ancora il citato doc. 5 ed il successivo doc. 6 del resistente, attestante l'avvenuta vendita da SAI Srl ad ABF Leasing Spa in data 23.3.2010); a tale primo atto fece seguito una successiva nota del Comune in data 18.8.2011, inviata anche a Manoverde Srl, che integrava la prima comunicazione di avvio del procedimento (cfr. doc. 10 del resistente).

Quest'ultimo atto comunale, anche se formalmente qualificato quale "integrazione" dell'originario avviso di avvio, contiene in realtà tutte le informazioni necessarie per la piena comprensione del procedimento avviato (cfr. ancora il citato doc. 10).

L'esponente non può quindi lamentare l'omissione dell'avviso di cui all'art. 7 della legge 241/1990.

2. La definizione dei motivi n. 2 e n. 3 del ricorso implica una serie di preliminari considerazioni sulla destinazione urbanistica dell'area di via Cosenz 22 – dove insiste il compendio di cui è causa – nonché sugli interventi di cambio di destinazione d'uso effettuati nel medesimo compendio.

E' pacifico, in primo luogo, che si tratta di area sita in zona omogenea B3, avente destinazione industriale (I), disciplinata, in base al previgente PRG di Milano, dall'art. 32 delle NTA.

Per tale ultima norma (cfr. doc. 10 della ricorrente), la destinazione d'uso industriale assume carattere prevalente (minimo 70%), mentre è

consentita la destinazione ad uffici amministrativi o tecnici, purché nella misura non superiore al 30% (cfr. l'art. 32, comma 2°, delle NTA).

Quanto agli interventi edilizi effettuati sullo stabile, l'originaria proprietaria SAI Srl, attraverso una denuncia di inizio attività del 27.7.2004 (cfr. doc. 1 del resistente e doc. 4 della ricorrente), aveva avviato una ristrutturazione, attraverso la demolizione di un capannone e la realizzazione di laboratori ad uso artigianale mediante riutilizzo della superficie lorda di pavimento (s.l.p.) esistente (cfr. il citato doc. 1, pag. 4).

Si trattava, quindi, di opere edilizie rispettose dell'art. 32 delle NTA, in quanto finalizzate a realizzare laboratori artigianali.

La DIA originaria era seguita altre due, sempre presentate da SAI Srl, rispettivamente in data 15.2.2006 (cfr. doc. 5 della ricorrente) ed in data 21.10.2008 (cfr. doc. 6 della ricorrente), entrambe in variante rispetto al progetto del 2004.

Tuttavia, di fronte all'attività di informazione pubblicitaria svolta dalla stessa SAI Srl, che indicava la realizzazione di unità abitative (c.d. loft) nello stabile, gli Uffici Comunali avviavano una serie di controlli (cfr. il doc. 3 del resistente, nota comunale con copia di materiale pubblicitario di SAI Srl ed il doc. 2 del resistente, vale a dire la copia della dichiarazione di conformità alla regola d'arte per impianti in edificio ad uso civile, allegata alla richiesta di certificato di agibilità per il compendio di cui è causa, denominato nel certificato "Condominio Corte 1924").

In particolare, all'esito di un sopralluogo del 6.4.2009, era accertato che numerose unità immobiliari dichiarate ad uso laboratorio avevano in realtà destinazione d'uso commerciale (bar), oppure ufficio o, ancora, che erano state in realtà predisposte per un uso abitativo (mediante

realizzazione di impianti elettrici ed idraulici per elettrodomestici).

Al verbale di sopralluogo erano allegare numerose fotografie (cfr. la copia delle stesse e del verbale, doc. 4 del resistente).

Era quindi avviato, nei confronti di SAI Srl, il procedimento per l'applicazione delle eventuali sanzioni per cambio d'uso non autorizzato, mediante la già citata nota comunale dell'11.6.2009 (cfr. doc. 5 del resistente).

Soltanto dopo la trasmissione del citato avviso ex art. 7 della legge 241/1990, le unità immobiliari di cui è causa erano acquistate da ABF Leasing e concesse in utilizzo alla società esponente (cfr. doc. 3 della ricorrente e doc. 6 del resistente).

In particolare, con lettera pervenuta il 15.7.2009, SAI Srl evidenziava l'utilizzo, da parte di Manoverde Srl, di cinque unità immobiliari (laboratori) nel Corpo "C" del compendio, contraddistinte catastalmente al foglio 67, mappale 168, subalterni da 824 a 828 (cfr. doc. 7 del resistente, nel quale è chiaramente indicato che le unità immobiliari cedute sono ad uso "laboratorio").

In relazione a queste cinque unità, l'esponente presentava in data 12.8.2009 una ulteriore DIA per cambio d'uso da laboratorio ad ufficio mediante modifica di tavolati interni (cfr. doc. 7 della ricorrente, in particolare pag. 5 della DIA).

Al termine di tale complessa vicenda fattuale, caratterizzata da una pluralità di interventi edilizi e dalla progressiva cessione dell'originario compendio a numerosi nuovi soggetti, è possibile concludere che:

- già a partire dal mese di aprile 2009 (al momento, cioè, del primo sopralluogo), le unità immobiliari poste ai piani terra, primo e secondo di tre dei quattro corpi di fabbrica costituenti il compendio già di SAI Srl, non avevano di fatto alcuna destinazione a laboratorio, bensì ad

ufficio o residenza, essendo – fra l'altro - dotate di impianti all'uopo predisposti;

- il quarto corpo di fabbrica, posto a fronte strada, aveva destinazione in parte commerciale ed in parte ad ufficio;

- gli esiti del sopralluogo del 6.4.2009 erano confermati da successivo sopralluogo in data 22.10.2009 (cfr. doc. 10 del resistente); inoltre nella copia di un contratto preliminare di vendita immobiliare fra SAI Srl e Manoverde Srl del 30.3.2006, è scritto che il complesso denominato "Corte 1924" è adibito ad "uso commerciale con box" (cfr. doc. 9 del resistente, pag. 1).

La prova dell'intervenuto mutamento di destinazione d'uso per l'intero compendio (da laboratorio artigianale, come nella DIA del 2004, ad ufficio, residenza o commerciale), appare raggiunta, anche se per talune unità i lavori non sembrano completati e le unità stesse sono vuote (così nel verbale di sopralluogo, doc. 4 del resistente), tenuto conto che anche recentemente la giurisprudenza ha specificato che in presenza di lavori in corso, anche se sospesi, ai fini dell'accertamento di eventuali abusi è sufficiente che: <<...risulti chiaramente .... la finalità perseguita con gli interventi allora in corso di espletamento>> (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 8.2.2013, n. 720, oltre a TAR Lombardia, Milano, sez. II, 27.7.2012, n. 2146, con la giurisprudenza ivi richiamata).

In altri termini, sia le risultanze dei sopralluoghi del 2009 sia la documentazione tecnica allegata alla richiesta di agibilità, unitamente allo stesso materiale pubblicitario di SAI Srl, rilevano l'intenzione di non realizzare dei laboratori artigiani, nel rispetto della destinazione d'uso prevista dal PRG, quanto piuttosto un complesso immobiliare (addirittura denominato "Condominio"), con gli usi più vari (uffici, residenze o locali commerciali), non compatibili con la destinazione

industriale di zona di cui al più volte citato art. 32 delle NTA.

Neppure potrebbe sostenersi, come vorrebbe parte esponente, che richiama sul punto una lettera di SAI Srl al Comune in data 26.3.2012 (cfr. doc. 12 della ricorrente), che gli uffici sarebbero compatibili con la previsione dell'art. 32, comma 2°, delle NTA, che consente la realizzazione di uffici amministrativi complementari all'attività produttiva prevalente, purché nella misura non superiore al 30% della superficie lorda di pavimento (s.l.p., cfr. doc. 10 della ricorrente).

Infatti, la menzionata previsione delle NTA presuppone che sussista, nella zona industriale, una prevalente funzione produttiva (non inferiore al 70%), mentre nel compendio di via Cosenz non risulta in realtà in corso alcuna attività industriale o artigianale, mentre appare provata la pressoché totale trasformazione del vecchio complesso produttivo in un condominio con funzioni terziarie o residenziali, sicché non si comprende come potrebbe essere stata rispettata la suindicata misura del 30% di superficie destinata ad uffici.

Non può quindi fondatamente negarsi l'intervenuta violazione dell'art. 32 delle NTA e l'illegittimo mutamento di destinazione d'uso dell'immobile.

2.1 Con riguardo a tale mutamento, è nota la distinzione fra mutamento di destinazione d'uso funzionale (realizzato senza opere edilizie o con semplici interventi di manutenzione ordinaria) e quello strutturale, posto in essere cioè attraverso opere edilizie.

Nella presente fattispecie, reputa il Collegio che il complessivo cambio d'uso realizzato nel compendio di via Cosenz debba qualificarsi correttamente come mutamento strutturale, in quanto realizzato attraverso un'operazione di ristrutturazione edilizia c.d. pesante, mediante demolizione e successivo recupero della s.l.p. (cfr. la prima



DIA del 2004, doc. 4 della ricorrente, cui è seguita una variante essenziale ex art. 70 del regolamento edilizio effettuata con DIA del 2006 per l'ampliamento dei sedicenti laboratori, cfr. doc. 5 della ricorrente, pag. 2 e pag. 8 della DIA).

Ai primi titoli edilizi del 2004 e del 2006, comportanti mutamenti strutturali dell'originario edificato, sono poi seguite due DIA di completamento per varianti minori, rispettivamente nel 2008 e nel 2009 (cfr. docc. 6 e 7 della ricorrente), che non escludono certo – ma semmai confermano, trattandosi di interventi di completamento – il carattere strutturale del mutamento di destinazione d'uso (cfr. sul punto anche Cassazione Penale, sez. III, 1.2.2001, n. 4023, che individua un mutamento d'uso materiale e non funzionale nella realizzazione di opere di modesta entità, che hanno però trasformato un cantina in un piccolo appartamento abitabile).

La stessa esponente, del resto, a pag. 10 del proprio ricorso, ammette che: <<...il mutamento di destinazione d'uso da laboratorio a ufficio posto in essere dalla Società odierna ricorrente è sì avvenuto con opere... >>, pur invocando a proprio favore l'applicazione dell'art. 32 delle NTA.

Fermo restando quanto sopra, giova in ogni caso ricordare che lo scrivente TAR ha già chiarito (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. II, 24.10.2012, n. 2593 e 27.7.2012, n. 2146), che la specifica disciplina regionale sul mutamento di destinazione d'uso deve essere letta ed interpretata alla luce dei principi fondamentali e delle disposizioni più generali risultanti dalla legislazione statale (DPR 380/2001) ed anche dalla stessa legge regionale 12/2005: si verte, infatti, nella materia del “governo del territorio”, oggetto di potestà legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 117 comma 3° della Costituzione, con conseguente necessità di rispetto dei principi fondamentali della

legislazione statale.

La legislazione regionale, all'art. 51, comma 1° citato, se da una parte ammette in via di principio il passaggio da una destinazione all'altra, fa espressamente salve le esclusioni previste dallo strumento urbanistico generale (<<...salvo quelle eventualmente escluse dal PGT>>).

L'art. 52, comma 2°, del resto, prevede per i mutamenti d'uso senza opere edilizie un obbligo di semplice comunicazione all'Amministrazione, purché i suddetti mutamenti siano <<...conformi alle previsioni urbanistiche comunali ed alla normativa igienico-sanitaria>>.

Quanto alla normativa statale, l'art. 32, comma 1°, del DPR 380/2001, qualifica come "variazione essenziale" – sanzionata ai sensi del precedente art. 31 del DPR 380/2001 con l'obbligo di demolizione e riduzione in pristino – il mutamento di destinazione d'uso (comunque realizzato, anche senza opere edilizie), che implichi una variazione degli standard previsti dal DM 2.4.1968, n. 1444.

Appare quindi evidente che il mutamento di destinazione d'uso, anche senza opere edilizie, non può costituire un'operazione edilizia o urbanistica per così dire "neutra", dovendo l'Amministrazione verificare se il cambio d'uso non abbia inciso anche sul carico urbanistico della zona.

In questo senso appare orientata anche la giurisprudenza amministrativa, per la quale il mutamento di destinazione d'uso è rilevante se avviene fra <<categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico>>, dovendosi in tal caso verificare la variazione del carico urbanistico (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 13.7.2010, n. 4546, con la giurisprudenza ivi richiamata); parimenti è stato affermato che, indipendentemente dall'esecuzione fisica di opere, rileva il passaggio dell'immobile ad una categoria funzionalmente autonoma dal punto di vista urbanistico, con

*destinazione d'uso, senza opere, da artigianale a commerciale, trattasi di un cambiamento implicante il passaggio ad una categoria funzionale autonoma, avente diverso carico urbanistico va rilevato che ai sensi dell'art. 19, d.P.R. n. 380 del 2001, il sopravvenuto mutamento della destinazione d'uso, anche in assenza di interventi, comporta comunque l'insorgenza del presupposto imponibile per la debenza del contributo dovuto, compreso quello relativo al costo di costruzione>>.*

Deve, di conseguenza, respingersi il terzo motivo di ricorso (mezzo che, per ragioni di maggiore semplicità espositiva, viene ivi trattato prima del motivo n. 2).

3. Quanto alla richiesta del Comune di corresponsione di una somma a titolo di monetizzazione degli standard (motivo II del gravame), la censura mossa sul punto dall'esponente non appare fondata.

L'art. 51, comma 2°, della legge regionale 12/2005 prevede che i Comuni indichino nel PGT i casi in cui i mutamenti di destinazione d'uso attuati con opere comportino un aumento o una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'art. 9 della stessa legge (c.d. standard).

L'art. 9 sopra citato prevede a sua volta che nel piano dei servizi (uno degli atti che, come noto, compongono il Piano di Governo del Territorio ai sensi dell'art. 7 della LR 12/2005), sia garantita per ogni Comune una sufficiente ed adeguata dotazione di standard urbanistici.

Ancora, il comma 5 *bis* dell'art. 51 citato stabilisce che, fino all'approvazione degli atti di PGT, le disposizioni degli articoli 51, 52 e 53 della legge 12/2005 siano applicate con riferimento agli strumenti urbanistici vigenti.

Al momento dell'adozione del provvedimento ivi impugnato (29.5-5.6.2012), il previgente PRG di Milano prevedeva per le zone B3 gli stessi indici urbanistici delle zone B1 (così l'art. 21, comma 4°, delle

NTA, cfr. doc. 14 del resistente).

Nelle zone B1, l'indice minimo di standard (S2), è di 10 mq ogni 100 mq di s.l.p. per la destinazione industriale o artigianale e di 50 mq ogni 100 mq per quella commerciale o terziaria (cfr. l'art. 19 delle NTA, doc. 14 del resistente).

Non pare quindi, sotto tale profilo, che sia stato violato l'art. 51, comma 2°, della LR 12/2005, avendo il Comune richiesto la monetizzazione degli standard previsti dal PRG a fronte di un cambio d'uso con opere edilizie.

Fermo restando quanto sopra esposto, bisogna però specificare che l'attività edilizia posta in essere nel compendio di cui è causa, per il rilevante impatto urbanistico determinato (si vedano i pregressi punti 2, 2.1 e 2.2 della presente narrativa), non può sfuggire all'obbligo del reperimento di standard adeguati, pena la violazione del citato art. 9 della LR 12/2005 sulla necessaria completezza degli standard in ogni Comune, reperimento che, nel caso di specie, si realizza attraverso la c.d. monetizzazione, vale a dire la corresponsione all'Amministrazione delle somme corrispondenti (cfr. sul punto la già citata sentenza del TAR Lombardia, sez. II, n. 3859/2009, punto 7 della narrativa, dove si afferma che la destinazione terziaria impone <<il conferimento di standard urbanistici in misura maggiore>>).

4. Nel quarto ed ultimo motivo, si denuncia il presunto difetto di motivazione dell'atto impugnato, in quanto dalla lettura del medesimo non si comprenderebbe (così testualmente a pag. 18 del ricorso), <<l'iter logico-contabile seguito dall'Amministrazione per la determinazione degli importi *de quibus*>>.

La doglianza è priva di pregio, visto il diffuso indirizzo giurisprudenziale, per il quale: <<La procedura amministrativa volta alla

*liquidazione ed al pagamento del contributo di costruzione attiene ad attività non autoritativa, che si fonda sull'applicazione automatica di regole di calcolo previste da fonte normativa, senza alcun contenuto di discrezionalità per l'amministrazione: pertanto la liquidazione degli oneri di urbanizzazione non necessita di una specifica motivazione>>* (così TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 1.12.2009, n. 2382; si veda anche la più risalente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 5.9.1995, n. 1266).

Nel caso di specie il Comune ha – legittimamente, come sopra esposto – preteso un conguaglio del contributo di costruzione e della monetizzazione, il cui calcolo è stato concretamente effettuato nel rispetto degli standard vigenti, esplicitati peraltro dall'Amministrazione (cfr. doc. 15 del resistente, vale a dire la copia dei fogli di calcolo del 14.5.2012).

5. Il ricorso va quindi respinto.

6. La complessità e la novità delle questioni trattate inducono, nondimeno, il Collegio a compensare interamente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge in ogni sua domanda.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Concetta Plantamura, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/02/2013

IL SEGRETARIO

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