

N. 00539/2013 REG.PROV.COLL.  
N. 02139/2012 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 2139 del 2012, proposto da:  
BRUNA CAVIONI, TOMMASO DI CORATO e SILVIA PESSINA,  
tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Claudio Sala e Maria Sala, con  
domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Via. Hoepli n. 3;

**contro**

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e  
difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano e Antonello Mandarano,  
domiciliato presso gli Uffici dell'Avvocatura Civica in Milano, Via  
Andreani n. 10;

**nei confronti di**

SOCIETÀ ANONIMA ISOLANTI s.r.l., in persona del legale  
rappresentante p.t., non costituita;

**per l'annullamento**

del provvedimento del Comune di Milano - Settore Sportello Unico per  
l'Edilizia PG 391543/12 del 12 giugno 2012 a mezzo del quale viene

ordinato ai sig.ri Tommaso Di Corato e Silvia Pessina “di provvedere entro trenta giorni da ricevimento della presente al versamento dell'importo complessivo di Euro 24.755,91 a titolo di conguaglio oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione standard”; della nota del Comune di Milano - Settore Sportello Unico per l'Edilizia PG 121087/12 del 17 febbraio 2012, recante “integrazione alla comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 241/90; della disposizione di Servizio del Comune di Milano n. 15/2006; nonché per l'accertamento della 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 10 gennaio 2013 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I sig.ri Tommaso Di Corato e Silvia Pessina sono titolari della nuda proprietà di un fabbricato ubicato in Milano, Via Cosenz n. 22, catastalmente individuato al foglio 67, mappale 168, sub 8.
2. La sig.ra Bruna Cavioni è titolare del diritto di usufrutto sul medesimo immobile.
3. Tale fabbricato è stato realizzato in forza di una denuncia di inizio

attività presentata in data 27 luglio 2004, avente ad oggetto opere consistenti nella demolizione di un capannone e riutilizzo della superficie lineare piana esistente per la realizzazione di laboratori ad uso artigianale (a tale denuncia ne sono succedute altre tre finalizzate alla realizzazione di varianti e di opere di completamento).

4. I lavori sono stati ultimati in data 28 ottobre 2008.

5. Il Comune di Milano, dopo aver verificato in esito a due sopralluoghi, che la destinazione d'uso del fabbricato era stata mutata (a parere dell'Amministrazione l'immobile non era utilizzato quale laboratorio, così come indicato nella d.i.a. del 27 luglio 2004, ma quale ufficio), con provvedimento del 12 giugno 2012, ha ingiunto ai sig.ri Di Corato e Pessina il pagamento della somma pari ad Euro 24.755,91 a titolo di conguaglio degli importi già versati per contributo di costruzione e per monetizzazione standard.

6. Avverso tale provvedimento è diretto il ricorso in esame.

7. Si è costituito in giudizio, per resistere al gravame, il Comune di Milano.

8. La Sezione, con ordinanza n. 1383 del 28 settembre 2012, ha accolto l'istanza cautelare.

9. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive conclusioni.

10. Tenutasi la pubblica udienza in data 10 gennaio 2013, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Con il primo motivo viene dedotta la violazione degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/90; viene altresì dedotto eccesso di potere per difetto di motivazione.

12. Lamentano in particolare i ricorrenti che l'Amministrazione avrebbe inviato l'avviso di avvio del procedimento in estremo ritardo, quando

questo era quasi concluso, impedendo loro di prendere parte allo stesso e di farvi adeguatamente valere le ragioni a sostegno delle loro posizioni personali.

13. In secondo luogo lamentano che l'Amministrazione, nel provvedimento finale, non avrebbe sufficientemente illustrato le motivazioni che l'hanno indotta a disattendere le argomentazioni svolte nella memoria procedimentale da essi presentata in data 23 marzo 2012; e, dunque, non avrebbe sufficientemente illustrato le motivazioni poste a fondamento del provvedimento stesso.

14. Ritiene il Collegio che il motivo sia infondato.

15. Per quanto riguarda il ritardo con il quale sarebbe stato inviato l'avviso di avvio del procedimento, va osservato che questo è stato ricevuto dai ricorrenti in data 28 febbraio 2012 e che il provvedimento finale è stato adottato in data 8 giugno 2012.

16. Gli interessati hanno dunque avuto a disposizione un ampio lasso di tempo per partecipare al procedimento e, in concreto, vi hanno partecipato attivamente depositando, in data 23 marzo 2012, una memoria con la quale hanno avuto modo di far conoscere all'Amministrazione le argomentazioni a sostegno delle proprie ragioni.

17. Non ha pertanto alcuna rilevanza il fatto che il procedimento abbia avuto inizio molto tempo prima rispetto al momento di inoltro del suddetto avviso (l'Amministrazione già in data 11 giugno 2009 aveva inviato analogo avviso alla società SAI s.r.l., dante causa dei ricorrenti); considerato anche che tale avviso aveva contenuto analogo a quello recapitato a questi ultimi; e che il motivo della discrasia temporale fra i due atti risiede nella mancata conoscenza da parte del Comune dell'avvenuta alienazione dell'immobile.

18. Per quanto riguarda il lamentato difetto motivazionale, va osservato

che, nel provvedimento impugnato, l'Amministrazione mostra di aver conoscenza del contenuto della predetta memoria procedimentale.

19. In questa, il sig. Di Corato si limita ad affermare che l'immobile è stato concesso in locazione alla sig.ra Valentina Boggio; e che quest'ultima lo utilizza quale sede di attività di "costruzione e programmazione di corsi per aziende", deducendo da ciò la correttezza della qualificazione della destinazione d'uso a laboratorio.

20. Al contrario, il Comune di Milano (evidentemente rinviando alle risultanze dei sopralluoghi, dalle quali, come si vedrà nel prosieguo, emerge chiaramente che l'immobile è adibito ad attività terziaria) afferma nell'atto impugnato che, in base alle disposizioni contenute nel PRG, l'attività terziaria deve tenersi distinta da quella che si svolge in laboratorio; e che, pertanto, la qualificazione proposta dalla parte è errata.

21. Come si vede, il provvedimento, anche se in maniera sintetica, illustra adeguatamente le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a disattendere le argomentazioni dedotte nella memoria procedimentale.

22. La doglianza in esame non è dunque condivisibile e va, di conseguenza, ribadita l'infondatezza del motivo.

23. Con il secondo mezzo di gravame, gli interessati contestano il ritenuto mutamento di destinazione d'uso dell'immobile.

24. In proposito essi rilevano che: a) l'attività ivi esercitata consiste nella programmazione di corsi aziendali; b) che, in base alla più recente normativa, per attività di laboratorio non va intesa solamente quella diretta alla produzione di beni, ma anche quella diretta alla erogazione di servizi, quale sarebbe l'attività informatica; c) che in tal senso si sarebbe espresso anche il Comune di Milano con la circolare dello Sportello Unico per l'Edilizia n. 2/2009; d) che in ogni caso la

definizione di attività produttiva è comprensiva anche della quota di uffici tecnici e attività di ricerca e laboratorio integrati nell'attività produttiva medesima.

25. Anche questo motivo è infondato.

26. Per la soluzione della questione sottoposta al Collegio, va in primo luogo osservato che l'attività da svolgersi in laboratorio esprime un carico urbanistico inferiore rispetto a quella terziaria, giacché negli immobili ove si svolge la prima vi è solitamente una minore presenza umana; da qui la ragione per la quale l'importo del contributo di urbanizzazione è per essa più contenuto (cfr. TAR Lombardia Milano, sez. II, 25 maggio 2009 n. 3859).

27. I laboratori infatti si caratterizzano per essere funzionali alla produzione di beni o servizi attraverso l'utilizzo di dotazioni tecniche specialistiche che rendono possibile la produzione dell'output mediante l'impiego di un numero di addetti relativamente basso: i fabbricati a ciò adibiti sono quindi per la maggior parte utilizzati per ospitare attrezzature tecniche, materie prime e prodotti finali dell'attività; mentre relativamente contenute sono le postazioni di lavoro ove siedono gli operatori.

28. Dal punto di vista strutturale tali fabbricati possiedono pertanto locali ampi, atti ad ospitare attrezzature e materiali.

29. Nell'attività terziaria, invece, non sono le dotazioni tecniche ed i materiali ad assumere rilievo, ma gli operatori; sicché i fabbricati che le ospitano si caratterizzano per una presenza umana relativamente alta ed esprimono, dunque, un carico urbanistico maggiore.

30. Il Comune di Milano, con la circolare dello Sportello Unico dell'Edilizia n. 22/2009, accogliendo questa impostazione, ha chiarito che non possono considerarsi laboratori i fabbricati che presentano una

configurazione degli spazi non funzionale a tale destinazione (suddivisione in una molteplicità di locali, superfici contenute, presenza di giardini ecc.).

31. Da quanto sopra discende che la questione sollevata dai ricorrenti, riguardante la possibilità di ascrivere all'attività di laboratorio anche l'attività informatica, non è assolutamente decisiva: anche l'attività di erogazione di servizi (e, dunque, anche l'attività informatica) può in astratto essere ascritta a quella da svolgersi in laboratorio; occorre tuttavia verificare se, nel concreto, questa sia espletata in modalità tale da realizzare le condizioni sopra indicate; e quindi verificare se l'immobile che la ospita sia conformato strutturalmente in maniera tale da poter essere effettivamente considerato laboratorio.

32. Nella fattispecie concreta, il Comune di Milano ha accertato, attraverso diversi sopralluoghi (l'ultimo dei quali effettuato in data 3 maggio 2011), che l'immobile di cui è causa non possiede le caratteristiche di un laboratorio in quanto: non ospita dotazioni tecniche specialistiche; si caratterizza per le finiture di pregio; ha dimensioni contenute; e, soprattutto, ospita attrezzature che denotano una significativa presenza umana (nei locali sono stati rinvenuti, oltre ad una scrivania, una cucina ed una lavatrice dotata di allacciamento all'impianto idrico); e per questa ragione si è ritenuto, del tutto ragionevolmente, che lo stesso sia funzionalmente destinato ad attività terziaria.

33. Le argomentazioni dei ricorrenti i quali, nonostante l'evidenza delle circostanze, pretendono di voler dimostrare che il fabbricato sia in realtà un laboratorio, sono pertanto del tutto inconsistenti.

34. Ne discende che, come anticipato, va affermata l'infondatezza della censura in esame.

35. Con il terzo motivo vengono proposte due doglianze tendenti a dimostrare che, anche qualora si dovesse ammettere la variazione della destinazione d'uso, il conguaglio del contributo per monetizzazione standard non sarebbe dovuto. Si deduce, in primo luogo che l'art. 52, comma 3, della l.r. n. 12/2001 (richiamato nel provvedimento), non prevede la possibilità di procedere a conguagli delle somme dovute per monetizzazione standard. In secondo luogo si afferma che osterebbe alla richiesta di tale conguaglio anche la circostanza che il mutamento di destinazione d'uso sia stato effettuato in assenza di opere.

36. Il Collegio osserva innanzitutto che nessun rilievo può avere la circostanza che nel provvedimento impugnato venga richiamato l'art. 52, comma 3, della l.r. n. 11 marzo 2005 n. 12, il quale non si occupa del conguaglio per la monetizzazione standard ma del contributo di costruzione.

37. Come noto, infatti, la legittimità del provvedimento non può essere vagliata esclusivamente alla stregua delle norme in esso richiamate; occorrendo invece verificare se nella sostanza le statuizioni in esso contenute siano conformi alle norme giuridiche che disciplinano l'esercizio del potere esercitato.

38. Ciò premesso occorre osservare che in base all'art. 51, comma secondo, della stessa legge n. 12/05 "I comuni indicano nel PGT in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici, attuati con opere edilizie, comportino un aumento ovvero una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'articolo 9".

39. Come si vede questa norma prevede che, in caso di mutamento di destinazione d'uso attuata con opere edilizie, è possibile per il comune disporre un aumento della quantificazione degli standard e, dunque, in



caso di monetizzazione, richiedere un conguaglio agli interessati.

40.. I ricorrenti sostengono che la disposizione non sarebbe applicabile alla fattispecie concreta in quanto, ammesso che si sia effettivamente verificato il mutamento di destinazione d'uso, questo sarebbe stato attuato senza la realizzazione di opere edilizie.

41. E' tuttavia parere del Collegio che, per evitare interpretazioni elusive, si debba ritenere che la norma di cui al citato art. 51, comma 3, della l.r. n. 12/2005 sia applicabile anche quando, dopo la realizzazione di un intervento edilizio, il titolare del titolo adibisca immediatamente l'immobile a destinazione diversa da quella in esso indicata, senza mai effettivamente adibirlo in precedenza a quest'ultima.

42. L'esenzione dall'obbligo di conguaglio opera, quindi, solo nel caso in cui l'immobile sia effettivamente destinato, per un certo periodo di tempo, all'attività indicata nel titolo e, solo successivamente, previa acquisizione di altro titolo, si attui il mutamento di destinazione d'uso senza l'intervento di opere edilizie.

43. L'interpretazione qui recepita è peraltro conforme alla lettera della legge, in quanto la destinazione d'uso diversa da quella indicata nel titolo postula - implicita essendone la ratio - la regolarizzazione del titolo originario, ossia che l'intervento edilizio venga reso conforme alla disciplina prevista per tale uso diverso da quello autorizzato.

44. La lettura che propongono i ricorrenti comporta invece il rischio di agevolare l'elusione delle disposizioni riguardanti la quantificazione degli standard, posto che coloro che richiedono il titolo edilizio potrebbero indicare nell'istanza una destinazione d'uso per la quale sia prevista una contenuta quantificazione degli stessi; ed adibire poi il fabbricato, una volta realizzato l'intervento, a destinazione diversa comportante un maggior carico urbanistico, sicuri di non dover

corrispondere alcun conguaglio.

45. Come si è accennato, nella fattispecie concreta, dopo la realizzazione dell'intervento edilizio, eseguito in forza di denuncia di inizio attività del 27 luglio 2004, il fabbricato di cui è causa non è mai stato adibito a laboratorio (così come indicato nella denuncia), ma ad ufficio; correttamente pertanto il Comune, nel provvedimento impugnato, ha richiesto la corresponsione di una somma a titolo di conguaglio monetizzazione standard.

46. Il motivo in esame è quindi infondato.

47. Con il quarto motivo i ricorrenti contestano la legittimità della richiesta di conguaglio relativa al contributo di costruzione, rilevando, iterativamente, che: a) non vi sarebbe stato mutamento destinazione d'uso; b) che, in ogni caso, questo sarebbe stato attuato senza la realizzazione di interventi edilizi.

48. La mancata realizzazione di interventi edilizi renderebbe poi del tutto ingiustificata, secondo gli stessi ricorrenti, la richiesta di conguaglio nella parte riferita al costo di costruzione.

49. Per quanto riguarda la contestazione dell'avvenuto mutamento di destinazione d'uso, occorre, quindi, rimandare alle considerazioni svolte nella trattazione del primo motivo di ricorso, con le quali si è dimostrato che, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, tale mutamento si è verificato.

50. Per quanto concerne il mancato intervento di opere edilizie - oltre a richiamare le considerazioni svolte nella trattazione del precedente motivo secondo le quali, per evitare facili elusioni, l'esenzione dagli obblighi dovrebbe comunque presupporre l'effettiva destinazione del fabbricato, per un certo periodo di tempo, all'uso indicato nel titolo edilizio, nonché il principio giurisprudenziale secondo il quale il

contributo di costruzione deve essere comunque commisurato alla reale destinazione del fabbricato (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 5 luglio 2005 n. 3702) - si deve rilevare che l'art. 51, comma 3, della l.r. n. 12/2005 stabilisce che in caso di mutamento di destinazione d'uso verificatasi "... nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione".

51. Come si vede, la norma, nel disporre la quantificazione degli oneri dovuti in caso di mutamento di destinazione d'uso, presuppone necessariamente la doverosità di effettuazione dei conguagli, senza affatto richiedere la realizzazione di interventi edilizi; e nel fare ciò si riferisce all'intero contributo di costruzione comprensivo, quindi, anche degli importi dovuti per costo di costruzione (in proposito va osservato che i precedenti di questo Tribunale, richiamati dai ricorrenti, che escludono l'obbligo di corrispondere gli importi dovuti per costo di costruzione qualora il mutamento di destinazione d'uso sia stato attuato senza l'intervento di opere edilizie, si riferiscono a fattispecie anteriori al momento di entrata in vigore della disposizione in esame).

52. Ne discende che, correttamente, il Comune di Milano, una volta verificato l'intervenuto mutamento di destinazione d'uso rispetto a quanto indicato nel titolo edilizio (mutamento avvenuto certamente entro il termine decennale previsto dalla norma) ha dato applicazione alla stessa, richiedendo agli interessati il conguaglio delle somme dovute, sia con riferimento agli oneri di urbanizzazione che con riferimento al costo di costruzione.

53. Anche il motivo in esame va quindi respinto.

54. Con l'ultimo mezzo, i ricorrenti lamentano, infine, che il

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/02/2013

IL SEGRETARIO

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