

N. 02069/2013 REG.PROV.COLL.
N. 02979/2012 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 2979 del 2012, proposto da:
SOCIETÀ ANONIMA ISOLANTI s.r.l., in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso 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, Antonello Mandarano e Maria
Lodovica Bognetti, domiciliato presso gli Uffici dell'Avvocatura civica in
Milano, Via Andreani n. 10;

per l'annullamento

del provvedimento del Comune di Milano - Settore Sportello Unico per
l'Edilizia PG 592850/2012 del 24/9/2012, a mezzo del quale viene
ordinato alla SAI s.r.l. di provvedere - entro il 15 dicembre 2012 - al
versamento dell'importo complessivo di euro 57.628,26, a titolo di

conguaglio oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione standard relativamente a due unità immobiliari ubicate nel complesso di Via Cosenz n. 22;

- del provvedimento del Comune di Milano - Settore Sportello Unico per l'Edilizia PG 615353/2012 del 2/10/2012 a mezzo del quale viene ordinato alla SAI s.r.l. di provvedere - entro il 15 dicembre 2012 - al versamento dell'importo complessivo di euro 46.422,62 a titolo di conguaglio oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione standard relativamente ad una ulteriore unità immobiliare ubicata nel complesso di Via Cosenz n. 22;

- del provvedimento del Comune di Milano - Settore Sportello Unico per l'Edilizia PG 615371/2012 del 2/10/2012 a mezzo del quale viene ordinato alla SAI s.r.l. di provvedere - entro il 15 dicembre 2012 - al versamento dell'importo complessivo di euro 19.400,10, a titolo di conguaglio oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e monetizzazione standard relativamente ad una ulteriore unità immobiliare ubicata nel complesso di Via Cosenz n. 22;

di ogni altro atto preordinato, presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compresi, per quanto occorrer possa:

- la comunicazione di avvio del procedimento PG 446935/2009 dell'11/6/2009;

- le integrazioni della suddetta comunicazione di avvio del procedimento, PG 123925/2012 del 20/2/2012; PG 120889/2012 del 17/2/2012; PG 119592/2012 del 17/2/2012;

- la nota del Comune di Milano PG 313395/2012 del 9/5/2012;

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

e 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 23 maggio 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. Con provvedimenti PG n. 592850/2012 del 24 settembre 2012, PG n. 615353/2012 del 2 ottobre 2012 e PG n. 615371/2012 del 2 ottobre 2012, il Comune di Milano ha ordinato a Società Anonima Isolanti s.r.l (d'ora innanzi anche "SAI") di provvedere al conguaglio del contributo di costruzione e monetizzazione standard in relazione ad un intervento edilizio da questa realizzato negli anni fra il 2004 ed il 2008, e consistente in un complesso immobiliare composto da quattro corpi di fabbrica.
2. Il Comune sostiene che, a costruzione ultimata, si sarebbe proceduto ad un cambio di destinazione d'uso (da industriale a terziario) di alcune unità immobiliari facenti parte del complesso; mutamento che, seppur consentito, comporterebbe un aggravamento del carico urbanistico e, conseguentemente, un incremento degli importi dovuti a titolo di contributo di costruzione e monetizzazione standard.
3. In particolare: a) con provvedimento PG n. 592850/2012 del 24 settembre 2012, si è accertato che due una unità sarebbero state adibite ad uso ufficio (una direttamente utilizzata da SAI quale spazio vendite degli immobili situati nel complesso e l'altra concessa in locazione alla società APRA s.a.s) e si è conseguentemente richiesto, a titolo di

conguaglio, il versamento di un importo ammontante ad euro 57.628,26; b) con provvedimento PG n. 615353/2012 del 2 ottobre 2012, si è accertato che altra unità sarebbe stata adibita ad uso ufficio e bar e si è conseguentemente richiesto, a titolo di conguaglio, il versamento di un importo ammontante ad euro 46.422,62; c) ed infine, con provvedimento PG n. 615371/2012 del 2 ottobre 2012, si è accertato che un'ulteriore unità sarebbe stata adibita ad uso ufficio (la ricorrente riferisce che si tratterebbe della guardiola del condominio) e si è conseguentemente richiesto, a titolo di conguaglio, il versamento di un importo ammontante ad euro 19.400,10.

4. Avverso tali provvedimenti SAI reagisce proponendo il ricorso in esame.
5. Si è costituito in giudizio, per resistere al gravame, il Comune di Milano.
6. La Sezione, con ordinanza n. 36 del 14 gennaio 2013, ha accolto l'istanza cautelare.
7. In prossimità dell'udienza di discussione del merito le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle proprie conclusioni.
8. Tenutasi la pubblica udienza in data 23 maggio 2013, la causa è stata trattenuta in decisione.
9. Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione degli artt. 2 e 7 della legge n. 241/90. In particolare la parte espone che il Comune di Milano, dopo aver attivato un primo procedimento ed averlo lasciato quiescente per diversi anni, ha da ultimo deciso di attivare un nuovo procedimento avente il medesimo oggetto del precedente e culminato con l'adozione dei provvedimenti impugnati. In tal modo, a suo dire, si sarebbero, da un lato, violate le disposizioni che impongono di concludere i procedimenti amministrativi entro termini certi; da altro

lato, si sarebbe leso il suo affidamento, posto che il lungo silenzio serbato dall'Amministrazione l'aveva indotta a confidare che nessuna misura sarebbe stata adottata nei suoi confronti.

10. Il motivo è infondato in quanto, per pacifico orientamento giurisprudenziale, la violazione dei termini di durata del procedimento non determina l'illegittimità del provvedimento finale adottato, ma costituisce unicamente presupposto per attivare il rimedio giurisdizionale del silenzio onde obbligare l'amministrazione a por fine alla propria inerzia (cfr. ex multis T.A.R Toscana sez. III, 15 luglio 2011n. 1197). Né può ritenersi che l'inerzia sia di per sé idonea a far sorgere un qualche affidamento in capo alla parte interessata atteso che, da un lato, finché l'amministrazione non si esprime non è dato sapere quale possano essere i suoi intendimenti e che, da altro lato, come detto, è sempre possibile per la parte esperire il rimedio del silenzio onde costringere l'amministrazione stessa a pronunciarsi in maniera esplicita.

11. Con il secondo motivo la ricorrente sostiene che, per ciò che concerne specificamente l'unità immobiliare adibita a guardiola condominiale e l'unità adibita a spazio vendite SAI, non si sarebbe verificato alcun mutamento di destinazione d'uso (che continuerebbe ad essere produttivo). Non vi sarebbero dunque i presupposti per richiedere il conguaglio.

12. In proposito si osserva quanto segue.

13. Gli immobili destinati ad ospitare attività di carattere produttivo (industriale o artigianale) godono, ai sensi dell'art. 19, comma primo, del TUE, di un regime agevolato per ciò che concerne l'ammontare degli oneri relativi al contributo di costruzione.

14. Questa norma si fonda su una duplice ragione.

15. Innanzitutto si ispira all'esigenza di agevolare le attività industriali e

commerciali. Ma soprattutto essa è frutto della constatazione che dette attività determinano un carico urbanistico inferiore rispetto a quello proprio delle attività che si svolgono negli edifici adibiti a residenza o a terziario, laddove la presenza umana è normalmente numericamente più significativa (cfr. TAR Lombardia Milano sez. II, 26 febbraio 2013 n. 539).

16. Ciò premesso deve essere ancora osservato che, essendo questa la ratio della norma, la giurisprudenza ha chiarito che l'agevolazione che essa prevede può riguardare esclusivamente quei fabbricati che siano strettamente complementari ed asserviti alle esigenze proprie di un impianto industriale o artigianale e non già quegli edifici che non sono di per sé destinati alla produzione di beni industriali (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 19 giugno 2012 n. 3561).

17. Ritiene pertanto il Collegio, pur facendo riferimento la disposizione - ai fini dell'individuazione dei soggetti beneficiari dell'agevolazione - anche alle attività di prestazione di servizi e non solo a quelle rivolte alla produzione di beni, che essa operi solo ove il servizio sia erogato mediante l'espletamento di attività industriali e, dunque, mediante l'espletamento di attività ove assumono carattere preminente i mezzi di produzione (si pensi ad esempio alle imprese che svolgono il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti). Ove, invece, per l'espletamento del servizio assuma carattere preminente la componente umana (e, dunque, l'edificio che ospita la relativa attività costituisca polo attrattivo di un innumerevole numero di persone con conseguente aggravamento del carico urbanistico), non potrà ritenersi che la destinazione d'uso dell'edificio stesso sia produttiva.

18. Vale la pena precisare che la classificazione che si è appena tracciata vale esclusivamente ai fini che qui interessano (il riferimento è dunque

alle norme che disciplinano gli oneri economici cui sono tenuti coloro che intraprendono attività edilizia), mentre restano impregiudicate le classificazioni operate da disposizioni aventi finalità diversa, quali quelle contenute nel d.P.R. n. 447/98 invocate da parte ricorrente, che accomunano nella categoria dell'attività imprenditoriale sia le attività di produzione di beni sia, senza distinzione alcuna, quelle dirette alla prestazione di servizi.

19. Si deve poi ancora precisare che quando gli strumenti urbanistici consentono la realizzazione di (una certa percentuale di) edifici destinati a terziario in zona industriale, è necessario, affinché tali edifici possano godere del regime agevolato di cui si è fatto cenno, che questi siano strumentali ad altri fabbricati destinati ad ospitare attività industriale od artigianale, nei sensi che si sono sopra illustrati; in mancanza il beneficio non potrà essere accordato (cfr. Consiglio di Stato sent. n. 3561/2012 cit.).

20. Fatte queste premesse, la soluzione della questione sottoposta al Collegio diviene agevole.

21. Il Comune di Milano ha difatti dimostrato che né negli edifici in cui sono collocate le unità immobiliari adibite a guardiola e spazio vendita SAI, né in altri edifici a questi collegati, è mai stata svolta attività industriale o artigianale. Né, per ovvie ragioni, può ritenersi che l'attività di guardiania ovvero l'attività di commercializzazione di immobili (per quanto temporanea) possano essere considerate esse stesse attività industriali od artigianali nel senso sopra chiarito.

22. Correttamente pertanto il Comune, che in un primo momento aveva calcolato il contributo di costruzione e la monetizzazione standard con riferimento ai parametri più favorevoli stabiliti per le attività industriali od artigianali, avvedutosi che tali attività non vengono nel concreto

esercitate, ha richiesto all'operatore un conguaglio sulle somme versate.

23. Il motivo in esame è pertanto infondato.

24. Con il terzo motivo la ricorrente contesta la possibilità per il Comune di richiedere un conguaglio per la monetizzazione standard. Questa invero, a dire della parte, potrebbe essere richiesta, ai sensi dell'art. 51 della l.r. n. 12/2005, esclusivamente in caso di cambio di destinazione d'uso con opere mentre, nel caso concreto, il cambio di destinazione d'uso sarebbe stato realizzato senza opere (mutamento funzionale). Tale regola sarebbe peraltro ribadita nella Disposizione di Servizio del Comune di Milano n. 15/06, la quale stabilisce inoltre, ponendo una ulteriore limitazione, che il conguaglio può essere richiesto solo se il cambio di destinazione d'uso abbia determinato il superamento delle percentuali di cui all'art. 32 delle NTA del vigente PRG (evenienza che, nella fattispecie concreta, non si sarebbe verificata).

25. In proposito il Collegio osserva quanto segue.

26. Stabilisce l'art. 51, comma 2, della l.r. 11 marzo 2005 n. 12 che "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".

27. La norma prevede quindi che l'aumento del fabbisogno di aree (e dunque anche della monetizzazione sostitutiva) possa essere richiesto esclusivamente nel caso in cui il cambio di destinazione d'uso sia realizzato con opere (mutamento strutturale).

28. La Sezione ha però di recente chiarito che, per evitare facili elusioni, tale limitazione opera solo nel caso in cui l'edificio sia stato effettivamente destinato, per un certo periodo di tempo, all'uso indicato nel titolo edilizio che ne ha assentito la costruzione ovvero la

ristrutturazione.

29. Quando invece il fabbricato sia, in concreto, da subito adibito ad una funzione diversa rispetto a quella indicata nel titolo o, comunque, non sia mai stato adibito a questa funzione prima della dichiarazione di mutamento di destinazione d'uso, deve ritenersi che tale mutamento sia in realtà collegato alle opere assentite con il titolo stesso; e ciò anche quando la relativa comunicazione giunga al comune dopo un significativo lasso temporale dal momento di ultimazione dei lavori (cfr. TAR Lombardia Milano, sez. II, sent. n. 539/2013 cit.).

30. Quest'ultima evenienza si è verificata nel caso di specie posto che la ricorrente neppure contesta l'affermazione del Comune secondo la quale gli immobili di cui è causa mai sono stati adibiti a destinazione industriale od artigianale, né hanno mai svolto funzione strumentale ad altri immobili aventi tale destinazione.

31. Deve pertanto ritenersi che, in realtà, il mutamento di destinazione d'uso, nella fattispecie concreta, sia stato realizzato con opere (le opere assentite con DIA PG 800793/2004 e successive varianti, realizzate negli anni fra il 2004 ed il 2008) e che, quindi, il Comune di Milano possa legittimamente richiedere, ai sensi dell'art. 51, comma 2, della l.r. n. 12/2005, il conguaglio della monetizzazione standard.

32. Per quanto concerne l'altro limite, indicato nella Disposizione di Servizio n. 15/06 secondo la quale, come visto, il conguaglio non può essere richiesto se con il cambio di destinazione d'uso non vengano superate le percentuali di cui all'art. 32 della NTA dell'allora vigente PRG, si osserva quanto segue.

33. In base alla citata norma di PRG, nelle aree site in zona omogenea B3, aventi destinazione industriale (quale l'area ove insiste il fabbricato di cui è causa), 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%.
34. Secondo parte ricorrente, come anticipato, il mutamento di destinazione d'uso realizzato nel concreto non determinerebbe il superamento della suddetta percentuale del 30%.
35. Va tuttavia osservato che, come ha già avuto modo di chiarire la Sezione in una vicenda riguardante la medesima area di cui alla presente controversia, la menzionata previsione delle NTA presuppone che sussista, nella zona industriale, una prevalente funzione produttiva (non inferiore al 70%). Nel caso del compendio di via Cosenz, invece, non risulta in realtà in corso alcuna attività industriale o artigianale, ed appare provata la pressoché totale trasformazione del vecchio complesso produttivo in un condominio con funzioni terziarie o residenziali. Non si comprende pertanto come potrebbe essere stata rispettata la suindicata misura del 30% di superficie destinata ad uffici (cfr. TAR Lombardia Milano, sez. II, 26 febbraio 2013 n. 534).
36. Per queste ragioni il motivo in esame è infondato.
37. Con il quanto motivo la ricorrente sostiene che il Comune non avrebbe neppure potuto domandare il conguaglio del contributo di costruzione.
38. In particolare la stessa deduce innanzitutto che per quanto riguarda lo spazio vendite SAI e la guardiola condominiale non vi sarebbe stato mutamento di destinazione d'uso.
39. Si è tuttavia già dimostrato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte, anche con riguardo a queste unità immobiliari il mutamento di destinazione d'uso si è verificato. Si rimanda in proposito alle argomentazioni sviluppate nei punti da 12 a 22.
40. Per ciò che concerne le altre unità immobiliari, la ricorrente sostiene

che, in primo luogo, il contributo di costruzione non sarebbe dovuto in quanto il mutamento di destinazione d'uso sarebbe di tipo funzionale (senza opere); in secondo luogo, afferma che non essendosi superata la percentuale del 30% di cui all'art. 32 delle NTA, quanto a suo tempo versato in occasione delle DIA degli anni 2004 e 2006 sarebbe già sufficiente a coprire l'intero ammontare degli importi dovuti a titolo di contributo di costruzione.

41. Il Collegio osserva innanzitutto che, per le ragioni sopra illustrate, non è vero che il mutamento di destinazione d'uso è avvenuto senza opere; si è già dimostrato al contrario che, in realtà, nel caso concreto, tale mutamento si è realizzato per mezzo degli interventi assentiti con le suindicate DIA.

42. In ogni caso, si deve rilevare che, in base all'art. 52, comma 3, della l.r. n. 12/2005, qualora, come nella fattispecie in esame, il cambio di destinazione d'uso venga attuato entro dieci anni dalla fine lavori, il conguaglio sul contributo di costruzione è dovuto anche in assenza di opere.

43. Per quanto riguarda poi l'argomentazione che fa leva sul mancato superamento della percentuale di cui all'art. 32 delle NTA, si è già dimostrato che tale norma, nel caso di specie, non può essere utilmente invocata (si rimanda a quanto illustrato nei punti da 33 a 35).

44. Con il quinto motivo la parte contesta specificamente la richiesta di conguaglio riferita al costo di costruzione evidenziando ancora una volta che il cambio di destinazione sarebbe solo di tipo funzionale.

45. La doglianza, per le ragioni ampiamente sviluppate, non può essere condivisa.

46. Infine, con l'ultimo motivo, la ricorrente rileva che dai provvedimenti impugnati non sarebbe dato comprendere l'iter logico-

contabile seguito dall'Amministrazione per la determinazione degli importi del conguaglio.

47. Il motivo è infondato in quanto la determinazione degli importi dovuti a titolo di contributo di costruzione e monetizzazione standard non necessita di alcuna motivazione particolare, essendo essa il risultato di calcoli matematici strettamente applicativi della normativa urbanistica vigente (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 9 febbraio 2011 n. 588; TAR Lombardia Milano, sez. II, sent. n. 539/2013 cit.).

48. In conclusione, per le ragioni illustrate, il ricorso deve essere respinto.

49. La complessità delle questioni trattate induce il Collegio a disporre la compensazione delle 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.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario, Estensore

Concetta Plantamura, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/08/2013

IL SEGRETARIO

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