

N. 04757/2014REG.PROV.COLL.  
N. 00051/2014 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 51 del 2014, proposto da:

Rcs Mediagroup Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Alessandra Bazzani, Fabio Cintioli e Guido Bardelli, con domicilio eletto presso Fabio Cintioli in Roma, via Vittoria Colonna, n. 32;

*contro*

Comune di Milano, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonello Mandarano e Paola Cozzi, Raffaele Izzo, con domicilio eletto presso Raffaele Izzo in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE II, n. 02272/2013, resa tra le parti, concernente accertamento oneri di urbanizzazione e somme dovute in riferimento a opere connesse al mutamento di destinazione uso aree;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2014 il Cons. Raffaele Potenza e uditi per le parti gli avvocati Maria Alessandra Bazzani, Fabio Cintioli e Paola Cozzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1.- Con ricorso al TAR della Lombardia, la società RCS Media Group s.p.a, premetteva di essere proprietaria di un compendio immobiliare situato nel territorio del Comune di Milano delimitato dalle vie Solferino, Moscovia, San Marco e Balzan, ove hanno sede il “Corriere della Sera”, la “Gazzetta dello Sport” ed altre attività editoriali, situato in un’area a destinazione di zona per attività industriali. Tale compendio era stato, in precedenza ai fatti di causa, oggetto di un intervento edilizio eseguito dalla ricorrente in esecuzione di un piano particolareggiato di iniziativa pubblica, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 69 del 14-15 luglio 1997; il predetto strumento attuativo, pur permanendo la citata destinazione di zona, perseguiva espressamente la finalità di un adeguamento della destinazione originaria del compendio, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, per adattarli alle esistenti attività editoriali e di sede di giornale. Conseguentemente, portando la trasformazione un aggravio effettivo del carico di insediamento urbano, l’amministrazione era indotta a

prevedere e calcolare nel Piano una quantità di aree destinate ai servizi ampiamente superiore a quelli necessari per la destinazione industriale. In attuazione dello strumento il Comune e la RCS stipulavano poi apposita convenzione con la previsione degli oneri e dei contributi necessari.

Esponneva inoltre la RCS che alcuni anni dopo la approvazione del piano (in data 27 agosto 2012) la stessa decideva, per esigenze aziendali, di “dichiarare” la variazione della destinazione di una porzione del compendio avente superficie pari a mq. 17.282 (l'altra parte era da diversi anni già di fatto destinata ad ospitare uffici) e a tal fine depositava presso il Comune di Milano una comunicazione di mutamento di destinazione d'uso senza opere, da “attività di editoria e sede di giornale” a “terziario”.

Nel medesimo atto la RCS provvedeva ad autoliquidare gli importi dovuti per contributo di costruzione e monetizzazione della dotazione di servizi, indicando per tali titoli una cifra ammontante ad € 4.653.226.

Con atto in data 26 settembre 2012, tuttavia, il Comune di Milano contestava la liquidazione operata da RCS, quantificando nella maggior somma pari a complessivi € 13.383.76,81 il totale degli importi dovuti; conseguentemente detta Amministrazione richiedeva alla RCS di provvedere al pagamento delle maggiori somme, quantificate (detratte quelle nel frattempo già versate) in € 7.690.157,11.

Col predetto ricorso, la società istante impugnava quindi la nota dello Sportello Unico per l'Edilizia PG 805910 del 26-27 settembre 2012, avente ad oggetto "Via Solferino 28 - Ordine di introito e riscontro ad istanza pervenuta in data 27/08/2012 atti pg. 54564/2012 per importi

dovuti conseguentemente al cambio di destinazione d'uso senza opere da industria a terziario", nella parte recante l'ordine di integrazione e corresponsione del contributo di costruzione e della monetizzazione della dotazione di servizi, rispetto a quanto versato dalla società ricorrente. Ad avviso della RCS detti atti risultavano inficiati da diversi errori, sia per ciò che concerne la determinazione del contributo di costruzione che per quanto riguarda la determinazione degli importi relativi alla monetizzazione di aree a standard.

Successivamente (con atto PG 111646, in data 4 febbraio 2013) il Comune di Milano emanava un nuovo provvedimento con il quale rideterminava gli importi a suo avviso dovuti da RCS, quantificandoli in € 13.396.928, 97. Avverso tale atto la ricorrente proponeva motivi aggiunti di ricorso al TAR.

Il ricorso richiedeva infine l'accertamento dell'esatto ammontare delle somme dovute dalla società ricorrente a titolo di contributo di costruzione e monetizzazione della dotazione di servizi e la condanna alla restituzione delle somme eventualmente già corrisposte in eccedenza rispetto all'accertamento del dovuto, oltre interessi legali.

2.- Con la sentenza epigrafata il Tribunale amministrativo ha accolto il ricorso limitatamente al quarto motivo, recante domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati nella parte in cui escludono il versamento già effettuato per la realizzazione del parcheggio dal computo di quanto oggi dovuto in relazione al fabbisogno di aree standard; di qui l'appello proposto dalla società RCS, contro la reiezione di tutti gli altri motivi.

2.1.- Resiste al gravame il Comune di Milano esponendo con successiva memoria (14.5.2014) le proprie argomentazioni difensive. Il Comune ha altresì gravato la sentenza con un appello incidentale autonomo, che avversa l'accoglimento, sopra richiamato, del quarto motivo del ricorso RCS.

3.- Parte appellante ha riepilogato in memoria (5 maggio 2014) le proprie tesi e, alla pubblica udienza del 5 giugno 2014, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

### DIRITTO

La controversia sottoposta alla Sezione dall'appello in esame verte sulla determinazione degli oneri di urbanizzazione dovuti dalla società appellante al Comune resistente a seguito di un cambio di destinazione d'uso da essa richiesto relativamente ad una porzione di un compendio immobiliare situato in Milano ed in fatto specificato.

1.- Il gravame della società RCS contrasta la decisione impugnata sottoponendo al Collegio tre ordini di doglianze.

1.1.- Il primo riprende la censura per cui, nell'effettuare il calcolo degli importi dovuti a titolo di oneri di urbanizzazione, l'amministrazione comunale avrebbe dovuto decurtare dalla somma quanto a suo tempo versato a titolo di smaltimento rifiuti ai sensi dell'art. 19, comma primo, del d.P.R. n. 380/2001. Al riguardo il TAR ha respinto il motivo osservando i sintesi che:

- la disposizione invocata stabilisce che "il permesso di costruire relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle

opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche”;

- “da questa norma si evince che gli interventi riguardanti immobili destinati ad attività produttive beneficiano, da un lato, di un trattamento di favore, in quanto non è dovuto per essi l'importo relativo al costo di costruzione; da altro lato, tuttavia, dalla stessa norma si ricava anche che, in questa ipotesi, l'ammontare degli oneri di urbanizzazione deve essere commisurato anche in funzione dell'incidenza ambientale che l'attività esercitata nell'edificio produce. In particolare, come ha chiarito la giurisprudenza, ai fini di tale commisurazione, occorre tener conto, fra l'altro, degli oneri economici che gravano sulla collettività per la realizzazione di opere necessarie allo smaltimento delle particolari categorie di rifiuti prodotti dagli impianti industriali (cfr. Consiglio di Stato, sez. V. 15 aprile 1996 n. 426)” .

Ad avviso della ricorrente tali motivazioni rappresenterebbero un' integrazione giudiziale della motivazione del provvedimento impugnato, in quanto recante argomenti non presenti nel provvedimento medesimo. La doglianza è infondata. Le argomentazioni indicate dal TAR, per respingere il motivo in esame, costituiscono semplicemente il riscontro al quesito giuridico formulato dalla RCS nel censurare il provvedimento; la natura complessa della questione sollevata non poteva che comportare dal parte del primo giudice l'estrinsecazione di un ragionamento giustificante la decisione assunta sul punto. Tale “modus operandi” nulla ha a che vedere con il principio, parimenti invocato dall'appellante, che preclude al giudice di modificare integrare

o sostituire il provvedimento con motivi in nessun modo presenti nel medesimo, sostanzialmente perché il vizio ipotizzato presuppone che il giudice stia esaminando una censura di difetto di motivazione. Al contrario la questione verteva sul diritto allo scomputo dal contributo della voce in argomento, sicché l'imprescindibile esternazione dei motivi dell'orientamento accolto è assolutamente e logicamente estranea ad ogni opera di integrazione del provvedimento amministrativo censurato. Semmai può argomentarsi (ed è la successiva doglianza svolta dal ricorso) che la motivazione in sé della sentenza, avulsa da quella dei provvedimenti gravati, sia affetta da vizi di genericità. Tuttavia anche questi il Collegio non ritiene presenti. Ed invero il TAR, nel riferirsi alla natura "impattante" dell'attività pregressa, ha in realtà esplicitato la "ratio" stessa del contributo per lo smaltimento dei rifiuti che comunque, come ammette la stessa appellante, costituisce oggettivamente "una voce del contributo da corrispondersi a fronte del rilascio del titolo edilizio relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali...". Certamente si tratta di una componente che, come ricorda il ricorso, attesa la sua natura di corrispettivo, è suscettibile di conguaglio in favore del concessionario ma è altrettanto certo che questo può accadere solo in presenza di un comprovato alleggerimento del carico urbanistico-ambientale per il periodo di riferimento, che nella fattispecie controversa non è però emerso. Al contrario dalla natura degli interventi edilizi nel tempo realizzati sul compendio emerge con chiarezza un aggravio del carico urbanistico, cui si correla il contenzioso principale apertosi sugli standard necessari.

1.2.- Il secondo gruppo di rilievi riguarda due profili, oggetto dei punti della sentenza che, trattandoli congiuntamente, hanno rigettato i motivi terzo e quinto del ricorso di primo grado.

a)- Il primo inerisce alla entità della superficie immobiliare da prendere in considerazione ai fini del computo dei c.d.”standard” relativi all’attuazione del piano particolareggiato. Al riguardo occorre un preventiva sintesi dell’orientamento sul punto adottato dal TAR.

Questi ha respinto la tesi della ricorrente sulla erroneità di un calcolo del fabbisogno sulla base dell’intera superficie dell’immobile, basata sulla sostenuta necessità di tenere conto che l’attività ivi in precedenza esercitata era attività di editoria e, quindi, non propriamente riconducibile a quella industriale ma assimilabile per molti aspetti al terziario.

Il primo giudice ha in particolare osservato che :

- in base all’art. 51 terzo comma, della l.r. lombarda n. 15/2005 per i mutamenti di destinazione d'uso non comportanti la realizzazione di opere edilizie, le indicazioni del comma 2 (che determinano una variazione del fabbisogno di standards) riguardano esclusivamente i casi in cui le aree o gli edifici siano adibiti a sede di esercizi commerciali non costituenti esercizi di vicinato...”;
- “nel caso di specie il mutamento di destinazione d’uso (attuato senza opere) non determina l’insediamento di esercizi commerciali; sicché, a stretto rigore, dovrebbe ritenersi che la monetizzazione per le aree standard non sia dovuta”;
- tuttavia “l’art. 5, comma 3, delle NTA del piano delle regole del PGT adottato (applicabile alla fattispecie di causa razione temporis) stabilisce



che “ai fini del rapporto tra mutamento di destinazione d’uso e opere connesse si fa riferimento al limite temporale previsto dall’art. 52, comma 3, della l.r. n. 12/2005”, sicchè “deve considerarsi mutamento di destinazione d’uso con opere quello attuato entro il termine di dieci anni dal momento della realizzazione di un precedente intervento edilizio” ;

- tale norma trova applicazione allorchè a “seguito dell’intervento edilizio, l’operatore abbia effettivamente impresso all’immobile interessato dall’intervento stesso la funzione indicata nel titolo edilizio; in caso contrario - quando cioè, in spregio alle disposizioni contenute nel titolo edilizio, l’immobile sia sin da subito adibito alla nuova funzione - la giurisprudenza della Sezione ha chiarito che il mutamento di destinazione d’uso deve considerarsi sempre attuato con opere (cfr. TAR Lombardia Milano, sez. II, 26 febbraio 2013 n. 539)”;

- la cennata interpretazione della norma si rende necessaria secondo il TAR per evitare una eccessiva dilatazione con conseguente elusione del precetto;

- non può essere accolta la tesi ancora più restrittiva della ricorrente, per la quale non dovrebbero essere considerate rilevanti, ai fini in questione, anche quelle porzioni di edificio che, pur essendo state interessate dal precedente intervento, non abbiano nella sostanza mutato la propria funzione, in quanto l’ art. 5, comma terzo, delle NTA, ai fini in questione, “richiede solamente che un intervento edilizio sia stato realizzato nel decennio e non anche che esso sia stato decisivo ai fini della possibilità di imprimere all’area la nuova funzione”.

Ciò premesso, l'appellante ripropone la tesi per cui il richiamato art. 5 andrebbe letto alla luce della cennata disposizione di legge regionale, con la conseguenza, già evidenziata dalla giurisprudenza amministrativa (v. ad es. CGARS, n.7/2009), che ove solo una parte dell'opera sia interessata da un mutamento di destinazione urbanistica, la nuova determinazione degli oneri deve limitarsi a conteggiarli per tale parte.

Ad avviso del Collegio, in disparte il rilievo dell'appellante sulla possibile contraddittorietà della sentenza ove premette una corrispondenza della tesi in esame con la fonte legislativa e da poi prevalenza al diverso dettato della NTA dello strumento urbanistico, la tesi del TAR merita conferma nel suo assunto fondamentale, basato sull'interpretazione del tenore dell'art. 5 delle NTA del piano e delle norme regionali di riferimento. Ed invero il contenuto del primo, dopo aver richiamato l'art. 52, comma 3, della l.r. n. 12/2005", prevede in effetti come unico presupposto (per richiedere il fabbisogno di standards adeguati alla destinazione) la realizzazione dell'intervento entro il decennio anteriore. Dal canto suo, la norma regionale oggetto di richiamo dispone che "Qualora la destinazione d'uso sia comunque modificata 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".

A ciò va aggiunto che anche gli oneri collegati agli standard sono previsti dalla convenzione con stretto riferimento giuridico alla nuova destinazione contestualmente recata dallo stesso piano particolareggiato all'epoca della sua approvazione, non rilevando le destinazioni di fatto

di imposte al compendio diverse da quella prevista dal piano e successivamente al suo venir essere; tale situazione rende semmai palese che sino a quel momento sono stati corrisposti (per la parte di fatto adibita a terziario) oneri per standard inferiori (per insediamenti industriali-produttivi) a quelli corrispondenti alla destinazione formalmente impressa al compendio dal piano approvato nel 1997, restando perciò confermando la debenza degli oneri differenziali.

In tale quadro complessivo, pertanto, legittimamente non può trovare applicazione il terzo comma dell'art. 51 della legge regionale, ai sensi del quale "per i mutamenti di destinazione d'uso non comportanti la realizzazione di opere edilizie, le indicazioni del comma 2 riguardano esclusivamente i casi in cui le aree o gli edifici siano adibiti a sede di esercizi commerciali non costituenti esercizi di vicinato...", sicchè può essere condivisa la conclusione cui è pervenuto il TAR affermando che "in sostanza, in base a questa norma, deve considerarsi mutamento di destinazione d'uso con opere quello attuato entro il termine di dieci anni dal momento della realizzazione di un precedente intervento edilizio".

b).- Il secondo profilo sollevato attiene al rigetto del quinto motivo ed inerisce alla sostenuta violazione dell'art. 5 delle NTA ove applicato nel senso di imporre gli oneri per standard in maniera avulsa da una verifica della sufficienza delle dotazioni esistenti in rapporto agli interventi subiti dal compendio nel corso del decennio; anche tale ipotesi (invero non omessa dalla motivazione della sentenza) non assume rilievo poiché comunque il TAR ha compiuto (cfr. i punti da 23 a 28 della sentenza) un'ampia disamina degli interventi operati sul compendio nell'ultimo

decennio ed in attuazione del piano particolareggiato. In particolare il primo giudice, sulla base dei titoli edilizi susseguirsi e della normativa di legge, ha correttamente affermato che gli interventi eseguiti nel tempo (sino a 7 varianti) sono qualificabili tutti come “nuove costruzioni” sicchè “l’ammontare degli oneri di urbanizzazione per gli interventi di ristrutturazione consistenti nella demolizione e ricostruzione è pari a quello previsto per gli interventi di nuova costruzione (in tal senso è anche la delibera di Consiglio Comunale n. 73/2007 con cui sono stati determinati, per il Comune di Milano, gli importi degli oneri di urbanizzazione)”.

Anche sotto questo aspetto si conferma perciò corretta la affermazione del TAR per cui, al contrario di quanto sostenuto dall’appellante, la consistenza delle “aree standard viene determinata assumendo a riferimento la funzione propria dell’edificio complessivamente considerato, indicata nel titolo edilizio, e non quella effettivamente impressa alle sue singole porzioni”.

1.3.- Col terzo mezzo l’appello domanda la riforma della sentenza in quanto ritenuta affetta dal vizio di omessa pronuncia sull’illegittimità dell’art. 5 delle NTA del PGT di Milano (come sopra applicato) per violazione degli art. 51 e 52 della legge regionale n. 12/2005. In effetti la sentenza, che non riporta in rubrica la formale impugnazione della norma, nemmeno ha rilevato che i motivi della sua impugnazione sono comunque indicati nel contesto del ricorso (riportato dalle pp.da 25 a 28 dell’appello), risultando quindi validamente proposti, secondo principi giurisprudenziali più volte espresso in materia (cfr. ad es. Cons. di Stato,

sez.IV, n. 3730/2004) e quindi da trattare in questa sede, per il principio di ritenzione. La censura è però infondata.

Il Collegio ha infatti già chiarito (v. sopra punto 1.2.a) che la norma tecnica del Piano applicata corrisponde pienamente al dettato della legge regionale di riferimento. Pertanto il vizio ipotizzato non sussiste.

2. Deve ora essere trattato l'appello incidentale (ritualmente notificato e depositato in termini) del Comune di Milano che, come si è detto contrasta la sentenza ove ha accolto la tesi della RCS (quarto motivo di ricorso) sull'erroneità della mancata detrazione, dalla somma richiesta, dell'importo già versato a titolo di standard in esecuzione del piano particolareggiato. In merito il TAR ha accolto il contestato motivo osservando che:

- “non tenere conto di quanto già a suo tempo corrisposto determina una ingiustificata duplicazione degli oneri: il risultato che si determina, ove non si tenga conto di quanto opposto nel motivo, è che l'operatore assume un obbligo la cui consistenza finale è pari alla somma dai fabbisogni afferenti alla vecchia ed alla nuova funzione”.

2.1. – Il Comune avversa questo orientamento mediante due ordini di rilievi, che sono tuttavia infondati.

a) non coglie nel segno il primo (già sostenuto innanzi al TAR) secondo il quale nessuna norma permette di avallare detta detraibilità e che anzi l'art. 9, comma 3, delle NTA del piano dei servizi adottato reca la tesi contraria, essendo la detrazione incompatibile con la disciplina dettata.

Ad avviso del Collegio, la norma in questione stabilisce unicamente l'obbligo di corrispondere (anche mediante monetizzazione) una dotazione dei servizi pari al 100% della superficie interessata dal

mutamento di destinazione d'uso produttiva (ed è come sopra già evidenziato) completata dall'art. 5 delle NTA del Piano ma entrambe nulla dicono (come del resto anche il motivo in esame) sulla diversa questione della detraibilità dell'importo già versato a titolo di standard in esecuzione del piano particolareggiato. Pertanto si tratta di stabilire non se sussista una incompatibilità tra destinazioni, influente sulla misura complessiva degli oneri dovuti, che è incontestato debbano essere raggugliati al 100% della superficie, bensì se da essi debbano essere detratte le somme già versate ma risultate insufficienti rispetto all'aggravio del carico urbanistico recato dagli interventi edilizi succedutisi nel tempo. Per contro la positiva risposta fornita sul punto dal TAR risponde ad un principio di elementare equilibrio dell'assolvimento dell'onere che, per essere affermato non necessita di un'esplicita disposizione urbanistica, derivando dai principi generali del codice civile ed in particolare dall'art. 2041. Una volta affermato infatti il principio per cui il mutamento di destinazione da industriale-produttivo a terziario opera giuridicamente dall'inizio dell'approvazione del piano particolareggiato e determina un aggravio dell'obbligo di standard (adeguati al 100% del carico), dalla monetizzazione che ne deriva debbono essere detratte le somme di danaro già versato, trattandosi di un'obbligazione pecuniaria divenuta eziologicamente indipendente dalle questioni giuridiche sul mutamento di destinazione e già adempiuta.

b) – Sulla base di quest'ultima osservazione, non miglior sorte può avere il secondo gruppo di osservazioni, con le quali il Comune critica la sentenza ove erroneamente afferma che la non restituzione costituisce

una duplicazione degli oneri. In realtà come sopra chiarito non si tratta di duplicazione di oneri ma di un conteggio a discarico dovuto all'applicazione successiva di maggiori oneri finali ma dovuti "ab origine", sicchè la negazione del rimborso, in una corretta logica della sentenza, deve intendersi produttiva non di duplicazione ma di un superamento dell'importo complessivamente dovuto, che deve perciò essere ripristinato.

3.- Conclusivamente debbono essere respinti l'appello principale e l'appello incidentale.

4.- Sussistono giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio, attesa la sufficiente complessità delle questioni sollevate e trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione IV), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, e previa riunione dei medesimi, respinge l'appello principale.

Respinge l'appello incidentale.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/09/2014

IL SEGRETARIO

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