

Pubblicato il 08/10/2020

Sent. n. 685/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 484 del 2016, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mauro Vallerga, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Martin Piaggio, 17; contro Comune di Savona, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Bartolomeo Bosco, 31/4; per l'annullamento della nota del Comune di Savona prot. n. [omissis], recante la determinazione dell'oblazione per il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 49 della L.R. n. 16/2008, nonché per l'accertamento della non debenza della somma ivi quantificata;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2020, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 23 maggio 2016 e depositato il 21 giugno 2016 [omissis] ha impugnato la nota indicata in epigrafe, con la quale l'amministrazione comunale ha quantificato in € 17.478,18 la somma dovuta a titolo di oblazione per il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 49 della L.R. n. 16/2008.

La società ricorrente ha dedotto tre motivi, così sinteticamente riassumibili:

I) L'intervento edilizio si configurerebbe come ristrutturazione e non come nuova costruzione, in quanto la deducente si sarebbe limitata ad applicare delle pannellature in vetro su un *dehor* autorizzato nel 2007. Di conseguenza, la società avrebbe dovuto godere del coefficiente ridotto previsto dalla tariffa comunale per gli oneri concessori relativi alle ristrutturazioni.

II) In subordine, l'intervento avrebbe comunque carattere gratuito, in quanto il *dehor* costituirebbe una superficie accessoria inidonea ad incrementare il carico urbanistico. Pertanto, il Comune non avrebbe potuto quantificare l'oblazione in misura pari al doppio del contributo di costruzione, ma avrebbe dovuto applicare l'ordinaria tariffa urbanistica prevista dalla L.R. n. 25/1995.

III) In ogni caso, poiché il *dehor* sorge su una porzione di suolo pubblico occupato dalla ricorrente in forza di regolare concessione, l'oblazione avrebbe dovuto essere determinata sulla base dei soli oneri di urbanizzazione, escludendo il costo di costruzione.

Il Comune di Savona si è costituito in giudizio, sostenendo che il ricorso sarebbe inammissibile e, in ogni caso, infondato nel merito.

Le parti hanno ribadito ed ampliato le proprie argomentazioni con successive memorie, insistendo nelle rispettive conclusioni.

La causa è stata assunta in decisione nella pubblica udienza del 24 settembre 2020.

DIRITTO

1. Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità del gravame, sollevata dalla difesa civica in ragione della mancata impugnazione dell'art. 8.13.2 del P.U.C. di Savona.

La citata disposizione stabilisce che sono privi di rilevanza urbanistica i *dehors* aperti, intesi come manufatti tamponati su non più di tre lati, ma non i *dehors* chiusi, ossia con tamponamenti su tutti i lati, qual è quello installato dalla società proprietaria del ristorante.

Orbene, tale previsione non contrasta con gli assunti della ricorrente, che non afferma la sottrazione del proprio *dehor* ai parametri urbanistici ed edilizi, ma prospetta una differente qualificazione dell'intervento realizzato, con conseguente riduzione dell'oblazione.

Pertanto, la norma regolamentare del P.U.C. non si configura come atto presupposto rispetto al provvedimento gravato, con la conseguenza che la deducente non aveva interesse ad impugnarla.

2. Con il I) motivo della narrativa in fatto, la ricorrente si duole che il Comune abbia applicato la tariffa intera per le nuove costruzioni anziché quella ridotta del 20% per le ristrutturazioni. Con il II) motivo sostiene, in via subordinata, che l'amministrazione avrebbe dovuto quantificare l'oblazione nella misura fissata per gli interventi gratuiti.

Le censure non possono essere accolte.

2.1. Secondo il consolidato orientamento pretorio, tutti i manufatti funzionali a soddisfare esigenze permanenti, aventi dimensioni non trascurabili, necessitano del titolo abilitativo edilizio, in quanto risultano idonei ad alterare lo stato dei luoghi, con un sicuro incremento del carico urbanistico, a nulla rilevando la precarietà strutturale, la rimovibilità e l'assenza di opere murarie, trattandosi di strutture deputate ad un uso perdurante nel tempo (in argomento cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 4 settembre 2015, n. 4116; Cons. St., sez. VI, 1° dicembre 2014, n. 5934; Cons. St., sez. V, 24 febbraio 2003, n. 986; T.A.R. Liguria, sez. I, 11 giugno 2019, n. 529; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 7 febbraio 2018, n. 354; T.A.R. Molise, sez. I, 21 settembre 2016, n. 353; T.A.R. Umbria, sez. I, 16 febbraio 2015, n. 81).

Si è in particolare precisato che risulta necessario il titolo edilizio per installare *dehors*, verande attrezzate, chioschi, gazebi e altri manufatti stabilmente destinati ad estensione dell'attività di pubblici esercizi: si tratta, infatti, di strutture che devono essere qualificate come nuove costruzioni ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. e.5) del d.p.r. n. 380/2001, in quanto comportano una consistente trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e non possono essere considerate precarie, venendo utilizzate in modo duraturo nel tempo e svolgendo quindi la stessa funzione di una vera e propria costruzione (cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 3 giugno 2014, n. 2842; Cons. St., sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4673; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 27 febbraio 2020, n. 257; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 18 novembre 2019, n. 990; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 26 agosto 2019, n. 1921; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 19 aprile 2019, n. 666; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 21 maggio 2019, n. 2661; T.A.R. Toscana, sez. III, 28 febbraio 2017, n. 312).

2.2. In applicazione dei richiamati principi, ritiene il Collegio che il manufatto in questione, per le sue caratteristiche strutturali e funzionali, debba essere qualificato come "nuova costruzione" soggetta a titolo edilizio oneroso.

2.2.1. Il *dehor* chiuso realizzato da La Muraglia Due s.a.s. amplia la superficie utile (per mq. 40,50) e la volumetria del ristorante, così incidendo significativamente ed in modo permanente sull'assetto

quando il manufatto acquisisce natura edilizia

urbanistico e sul tessuto edilizio (per una fattispecie analoga cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 18 novembre 2019, n. 990, cit.).

In proposito, non coglie nel segno la tesi ricorsuale secondo cui nel caso in esame la chiusura del *dehor* costituirebbe una mera ristrutturazione, sia in quanto eseguita su una struttura già tamponata completamente su tre lati e per oltre la metà sull'ultimo lato, sia perché avrebbe comportato la trasformazione di locali costituenti mera superficie accessoria in locali con superficie agibile ai sensi dell' (allora vigente) art. 10, comma 2, lett. d) della L.R. n. 16/2008.

Secondo quanto dedotto dalla stessa ricorrente, infatti, il *dehor* era stato assentito dal Comune nel 2007 semplicemente sulla base di una concessione per occupazione permanente di suolo pubblico (doc. 5 ricorrente).

Pertanto, la veranda originariamente realizzata rientrava nella categoria dei *dehors* c.d. aperti di cui all'art. 8.13.2 del P.U.C. e, come tale, non costituiva né una superficie accessoria né un volume urbanisticamente rilevante, con la conseguenza che La Muraglia Due s.a.s. non aveva dovuto munirsi di titolo edilizio, né pagare alcun contributo di costruzione (titolo e contribuzione che risultano invece necessari allorché la struttura sia un'entità edilizia, non potendo l'autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico valere quale permesso di costruire: sul punto si veda, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 21 maggio 2013, n. 2721).

L'intervento in questione, invece, comportando la chiusura del *dehor* su quattro lati, ha determinato la creazione di un nuovo volume prima non esistente, configurando così una nuova costruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e.5) del d.p.r. n. 380/2001 e dell'art. 15, comma 1, lett. e) della L.R. n. 16/2008, applicabile *ratione temporis* (sulla natura di nuova costruzione della completa tamponatura di uno spazio esterno o di una veranda cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 1° luglio 2019, n. 4472; Cons. St., sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5107; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 4 maggio 2020, n. 4581; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 28 luglio 2020, n. 3361; T.A.R. Veneto, sez. II, 19 marzo 2020, n. 272; T.A.R. Liguria, sez. I, 8 novembre 2012, n. 1394).

Oltretutto, la tesi della ricorrente darebbe luogo ad un'evidente elusione della tariffa comunale, in quanto si potrebbe realizzare un *dehor* chiuso fruendo della riduzione del 20% mediante l'espedito di montare dapprima una struttura solo parzialmente tamponata (senza versamento di oneri) e, in seguito, serrarla su tutti i lati.

2.2.2. Inoltre, l'installazione del *dehor* chiuso destinato ad un'utilizzazione perdurante nel tempo presenta carattere oneroso, in quanto comporta la creazione di superficie utile e, conseguentemente, un incremento del carico urbanistico della zona.

Priva di pregio è la tesi della ricorrente secondo cui, in base all'art. 38 della L.R. n. 16/2008, nel testo applicabile *ratione temporis*, il contributo di costruzione non sarebbe dovuto in quanto il *dehor*, non aumentando la superficie agibile dell'edificio (ma solamente quella accessoria), non avrebbe accresciuto il peso insediativo dell'immobile.

Come condivisibilmente osservato dalla difesa municipale, infatti, un *dehor* completamente tamponato costituisce un ambiente con superficie utile agibile, anche ai sensi dell'art. 67 della L.R. n. 16/2008 nella versione all'epoca vigente, con conseguente aggravio del carico urbanistico. È infatti evidente che la realizzazione di un locale del tutto simile a una sala ristorante interna, asservito in modo stabile alla funzione commerciale, produce una più intensa utilizzazione dell'immobile e, quindi, un maggior impatto sul territorio e sulle opere collettive serventi (sull'incremento di carico urbanistico indotto dalle strutture recanti un ampliamento della superficie per la somministrazione di cibi e bevande cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 29 maggio 2019, n. 3577; T.A.R. Veneto, sez. II, 19 marzo 2020, n. 272, cit.; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 31 gennaio 2020, n. 86; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 19 aprile 2019, n. 666, cit.).

Infine, non riveste alcun rilievo il fatto che, con delibera del Consiglio comunale n. 41/2013, sia stata introdotta una disciplina speciale, anche tariffaria, per la sostituzione di *dehors* nell'ambito della darsena vecchia (in cui non ricade l'esercizio di ristorazione di [omissis]). Infatti, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, i *dehors* collocati nelle altre aree cittadine, lungi dall'essere esenti da contribuzione, sono soggetti alle regole generali sopra illustrate.

3. Con il III) motivo la deducente sostiene che, ai sensi dell'art. 39 della L.R. n. 16/2008, l'amministrazione civica avrebbe dovuto quantificare l'oblazione sulla base dei soli oneri di urbanizzazione, in quanto il *dehor* è collocato su suolo pubblico.

La censura è fondata.

3.1. L'art. 39, comma 2, della L.R. n. 16/2008 stabilisce che *“Il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza dei soli oneri di urbanizzazione per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato e degli Enti territoriali”*.

La norma ligure estende alle opere edificate su fondi della Regione e degli enti locali la previsione dell'art. 17, comma 4, del d.p.r. n. 380/2001, secondo cui *“Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato...qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile”*.

Pertanto, in base al chiaro tenore letterale delle citate disposizioni, nell'ipotesi di titolo edilizio per interventi su proprietà pubblica – statale e, in Liguria, anche degli enti territoriali – il contributo di costruzione va determinato sulla base dei soli oneri di urbanizzazione, mentre non è dovuta la quota commisurata al costo di costruzione.

La *ratio* di tale previsione risiede nel fatto che questa seconda voce rappresenta una compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore a seguito della nuova edificazione, ossia un elemento che, per sua natura, non è ravvisabile nelle costruzioni su suolo demaniale, in quanto non suscettibili di commercializzazione e destinate, alla cessazione del rapporto concessorio, a permanere nella titolarità dell'amministrazione concedente, che ha la facoltà di chiedere il ripristino dello stato dei luoghi a spese del privato concessionario. Diversamente, la componente degli oneri di urbanizzazione è dovuta anche per le costruzioni su fondi pubblici, in quanto assolve alla diversa funzione di compensare la collettività per l'ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona ed è pertanto posta a carico del privato a titolo di partecipazione ai costi delle opere urbanizzative, in proporzione ai benefici che la nuova struttura edilizia ne trae (in argomento cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 9 agosto 2016, n. 2038, e T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 27 giugno 2016, n. 630, concernenti manufatti realizzati su aree demaniali).

3.2. In applicazione dell'art. 39, comma 2, della L.R. n. 16/2008, ritiene il Collegio che illegittimamente l'amministrazione abbia subordinato l'emanazione del titolo in sanatoria ad un'oblazione pari al doppio, oltre che degli oneri urbanizzativi, anche del costo di costruzione, in quanto il *dehor* insiste su suolo pubblico occupato da [omissis] in forza di apposita concessione comunale.

Risulta inoltre errata la motivazione addotta dall'ufficio legale dell'ente con nota del 9.3.2016, che ha escluso l'operatività della disposizione in questione in base al seguente assunto: *“La ratio giustificatrice dell'agevolazione è costituita, da una parte, dall'opportunità di facilitare l'esecuzione di opere dalle quali la collettività possa trarre utilità, e, dall'altra, dall'esigenza di evitare che il soggetto che interviene per l'attuazione istituzionale del pubblico interesse corrisponda un contributo che verrebbe a gravare, seppure indirettamente, sulla stessa comunità che dovrebbe avvantaggiarsi dal loro pagamento”*. Come evidenziato dalla ricorrente, le riportate affermazioni del Comune in ordine alla presunta *ratio* della norma ricalcano principi che, in realtà, la giurisprudenza ha declinato in relazione alla differente fattispecie contemplata nell'art. 17, comma 3, lett. c) del d.p.r. n. 380/2001 (*id est* impianti e opere pubbliche realizzate dagli enti competenti, nonché opere di urbanizzazione eseguite in attuazione di strumenti urbanistici), mentre non risultano conferenti al caso in esame, in quanto la regola stabilita dagli artt. 17, comma 4, del d.p.r. n. 380/2001 e 39, comma 2, della L.R. n. 16/2008 prescinde da qualunque distinzione (in tal senso cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 27 giugno 2016, n. 630, cit.).

Né può essere accolto l'argomento della difesa civica secondo cui le disposizioni richiamate risulterebbero inapplicabili in quanto, durante la fruizione privata del bene pubblico, il *dehor* arreca vantaggi esclusivamente all'attività economica della ricorrente, mentre, alla scadenza della concessione, l'area dovrà essere rimessa in pristino e l'immobile dell'amministrazione non risulterà

differenza
ontologica
tra quota
costo cost.
e quota
U1-U2

valorizzato. Invero, in corrispettivo dell'uso particolare del bene demaniale la società concessionaria ha l'obbligo di corrispondere al Comune un canone annuo (cfr. doc. 5 ricorrente), mentre, come si è visto, la ragione dell'esenzione dal costo di costruzione deve individuarsi nel mancato incremento di valore della proprietà privata (a prescindere dal fatto che l'immobile pubblico presenti o meno migliorie al termine dell'occupazione) (sul punto cfr. sempre T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 27 giugno 2016, n. 630, cit., il quale, a fronte di deduzioni difensive analoghe a quelle articolate dall'odierna resistente, ha sottolineato come “*considerato che l'obbligazione contributiva per costo di costruzione è fondata sulla produzione di ricchezza connessa all'utilizzazione edificatoria del territorio ed alle potenzialità economiche che ne derivano e, pertanto, ha natura essenzialmente paratributaria, deve ritenersi che il legislatore, dettando una disposizione così chiara e tranchant come quella di cui all'art. 17, comma 4, D.P.R. 380/2001, abbia inteso affermare che gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, proprio perché tali, non siano di per sé soli produttivi di ricchezza e dunque non debbano essere assoggettati al costo di costruzione*”).

4. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa fondato in relazione al III) motivo e va dunque accolto, con conseguente annullamento, per quanto di ragione, del provvedimento impugnato. In virtù dell'effetto conformativo della statuizione demolitoria il Comune dovrà pertanto restituire a [omissis] la somma di € 4.057,30 (pari al doppio del costo di costruzione di € 2.028,65), maggiorata degli interessi legali dal 17 maggio 2018 (data del relativo pagamento, avvenuto *in parte qua* in corso di causa e con espressa riserva di procedere al recupero).

5. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, ai sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Savona al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente, liquidandole forfettariamente nell'importo di € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori e rimborso del contributo unificato, come per legge.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Richard Goso, Consigliere

Liliana Felletti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Liliana Felletti

IL PRESIDENTE

Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO