

Publicato il 29/02/2024

N. 00034/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00131/2023 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 Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

nel giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 131 del 2023, proposto da Cassa di Trento, Lavis, Mezzocorona, Valle di Cembra e Alta Vallagarina - Banca di Credito Cooperativo - Società cooperativa (già Cassa Rurale di Trento - Banca di Credito Cooperativo), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sandro Manica e dall'avvocato Valentina Zuech, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- Comune di Trento, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Lara Righi dell'Avvocatura comunale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia nonché con domicilio eletto in Trento, piazza Fiera, n. 17, presso la sede dell'Avvocatura medesima;
- Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituitasi in giudizio;

per l'accertamento e la dichiarazione

- della non debenza, da parte della Ricorrente, dell'importo pari ad Euro 269.440,90, preteso dal Comune di Trento quale contributo di concessione “*Categoria D6 – Funzioni amministrative*”, in relazione alla concessione edilizia 146896/2015 del 6 agosto 2015, quantificato con nota prot. n. 18429/2015/PP/ma/47 del 2 febbraio 2015 del Responsabile del procedimento del Servizio sportello imprese e cittadini, Ufficio edilizia privata dal Comune di Trento, importo che è stato in seguito indebitamente corrisposto dalla Ricorrente;

nonché per l'accertamento e la dichiarazione

- del diritto della ricorrente alla ripetizione del predetto importo;

e, per l'effetto, per la condanna

- del Comune di Trento alla restituzione dell'importo indebitamente percepito, pari ad Euro 269.440,90, oltre ad interessi ed accessori di legge dal dì del dovuto al saldo;

previo annullamento, per quanto occorrer possa, ed *in parte qua*

- dell'art. 49, comma 3, e dell'art. 55, comma 2, del D.P.P. 18-50/Leg del 13 luglio 2010, recante “*Disposizioni regolamentari di attuazione della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)*”;

- della Deliberazione della Giunta provinciale della Provincia Autonoma di Trento 26 luglio 2013, n. 1554 e ss.mm., nonché della “*Tabella – Funzioni, costo di costruzione e contributo di concessione*”, allegata alla predetta deliberazione, “*che ne costituisce parte integrante e sostanziale*”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il decreto n. 9 del 29 marzo 2023 del Presidente del T.R.G.A. di Trento;

Relatore nella udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2024 il consigliere Antonia Tassinari e uditi per la parte ricorrente l'avvocato Sandro Manica e per il Comune di Trento l'avvocato Lara Righi, come specificato nel relativo verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. La Cassa di Trento, Lavis, Mezzocorona, Valle di Cembra e Alta Vallagarina - Banca di Credito Cooperativo - Società cooperativa (d'ora in avanti anche Cassa di Trento BCC) ha acquistato nel 2015 dalla Piedicastello S.p.a. il compendio immobiliare identificato dalle pp.ed. 189/2 p.m. 1, 197 e 191 pp.mm. 12-13, C.C. Trento al fine di trasferirvi i propri uffici amministrativi. A tale decisione la Cassa di Trento BCC è pervenuta anche in ragione della circostanza che l'immobile stesso sarebbe stato fruibile sin da subito, senza la necessità di effettuare alcuna opera edilizia, in quanto già in precedenza destinato ad ospitare gli uffici amministrativi e il Rettorato dell'Università degli Studi di Trento. Sebbene non sussistesse il bisogno di effettuare opere edilizie, è risultato necessario richiedere per il cambio di destinazione d'uso da uffici amministrativi di un soggetto pubblico (nella specie l'Università) ad uffici amministrativi di un soggetto privato (nella specie la Banca) il rilascio di una concessione edilizia in deroga in considerazione dei limiti urbanistici vigenti nel centro storico quanto all'apertura di sportelli bancari. In ogni caso, attesa la medesima destinazione di tipo direzionale quali uffici amministrativi, la Cassa di Trento BCC confidava, peraltro, di evitare la corresponsione al Comune di Trento di significativi contributi al fine di ottenere il titolo edilizio. D'altra parte il compendio immobiliare, risalente alla seconda metà del Settecento, precedentemente all'utilizzo ad uffici era adibito a residenza e pertanto, a dire della Cassa di Trento BCC, aveva già generato

allora il relativo carico urbanistico che costituisce la *ratio* degli oneri di concessione.

2. Con il parere del Dirigente dello Sportello Imprese e Cittadini – Ufficio Edilizia Privata prot. n. 11391/2014/BV/vb/47 del 24 gennaio 2014, il Comune ha peraltro rilevato con riferimento al contributo sostitutivo dello standard di parcheggio, che *“la funzione precedente (uffici del Rettorato dell’Università) risulta ricadere nella categoria D.3.3. della Tabella A dell’Allegato 3 alla D.G.P. 2023/2010”*, per cui al fine di determinare il contributo suddetto si sarebbe dovuto calcolare la differenza tra tale *“funzione precedente”* e la *“nuova funzione”* (D.3.2. – *“Funzioni amministrative”*). Viceversa, il contributo di concessione secondo il Comune era dovuto per intero trattandosi *“di modifica della destinazione d’uso di volumi che in precedenza erano esenti dal pagamento del contributo”*. Pur non condividendo l’orientamento in tal senso espresso dal Comune, la Cassa di Trento BCC al fine di ottenere il rilascio del titolo abilitativo ha presentato, unitamente alla domanda di concessione, una relazione contenente il computo degli oneri concessori secondo la quantificazione effettuata dall’Amministrazione comunale.

3. Successivamente il Dirigente del Servizio Sportello Imprese e Cittadini - Ufficio edilizia privata con nota prot. n. 18429/2015/PP/ma/47 del 2 febbraio 2015 ha quantificato il contributo sostitutivo dello standard degli spazi di parcheggio in misura pari ad euro 437.013,72 ed il contributo di concessione in misura pari ad euro 269.440,90, con conseguente richiesta di pagamento di un importo complessivo di euro 706.455,00. Sempre al fine di acquisire la concessione, la Cassa di Trento BCC ha provveduto al pagamento dell’importo richiesto, specificando peraltro che il pagamento era da intendersi effettuato con riserva di ripetizione.

4. A seguito del pagamento il Comune ha, infine, rilasciato alla Cassa di Trento BCC la concessione edilizia n. 146896 del 4 agosto 2015. La richiesta di riesame circa la debenza degli importi pretesi inviata il 23

novembre 2015 al Comune non ha avuto alcun riscontro. Con ricorso n. 61/2016 proposto innanzi a questo Tribunale la Cassa Rurale di Trento ha contestato l'importo relativo al contributo sostitutivo dello standard di parcheggio gravante *in parte qua* sulla concessione edilizia n. 146896/2015. Con sentenza n. 362 del 26 ottobre 2016, confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n. 3966 del 19 aprile 2023, il T.R.G.A. ha accolto parzialmente il ricorso disponendo l'annullamento dell'impugnata concessione edilizia nella parte in cui il contributo sostitutivo dello standard degli spazi di parcheggio è stato determinato senza escludere gli “*spazi comuni*” dal calcolo dello standard relativo alla “*nuova funzione*” dell'immobile.

5. La Cassa di Trento BCC con l'ulteriore ricorso ora in esame agisce pertanto per ottenere l'accertamento e la dichiarazione della non debenza dell'importo preteso dal Comune di Trento a titolo di contributo di concessione e la conseguente statuizione di condanna alla restituzione delle somme già versate. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 115, 116 e 117, legge prov. 4 marzo 2008, n. 1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 47, 49, 55, D.P.P. 13 luglio 2010, 18-50/Leg. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, legge 28 gennaio 1977, n. 10, e dell'art. 16, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Violazione e falsa applicazione dell'art. 25 della legge prov. 11 dicembre 1975, n. 53, e degli artt. 106 e ss., 144, legge prov. 5 settembre 1991, n. 22. Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle “Disposizioni sulla legge in generale” (Preleggi). Violazione e falsa applicazione dei principi generali relativi al pagamento del contributo concessorio ed all'assolvimento degli oneri per il rilascio dei titoli edilizi.

L'importo preteso dal Comune a titolo di contributo di concessione non era dovuto poiché già dal primo Piano Regolatore Generale del Comune di Trento, approvato con legge provinciale 11 novembre 1968, n. 20, l'edificio risultava destinato a “*casa d'abitazione con cortile*” essendo

compreso nel “*Centro storico cittadino*”, segnatamente tra le “*aree di notevole interesse storico o artistico*” di cui all’art. 13, comma 2, delle relative Norme Tecniche di Attuazione. Pertanto, antecedentemente all’entrata in vigore della disciplina legislativa che ha imposto, sul territorio nazionale ed anche in Provincia di Trento, il pagamento degli oneri concessori per gli interventi edilizi diretti, l’immobile aveva prodotto il relativo carico urbanistico e, conseguentemente, anche “*virtualmente assolto*” il corrispondente onere, stante l’irretroattività nell’applicazione della relativa disciplina. Il Comune di Trento pretendendo il pagamento del contributo alla stregua di quanto dovuto per un edificio realizzato *ex novo* ha violato i parametri e le disposizioni vigenti in materia, in particolare l’art. 115, comma 1, della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 ai sensi del quale il pagamento del contributo, “*commisurato all’incidenza delle spese di urbanizzazione e al costo di costruzione*”, è dovuto esclusivamente a fronte di “*interventi che comportano un aumento del carico urbanistico*”. D’altra parte, né l’acquisto dell’edificio adibito ad uso privato da parte dell’Ente pubblico, né la successiva destinazione del medesimo ad uffici pubblici risultano circostanze idonee ad azzerare il già intervenuto assolvimento dell’onere concessorio - a prescindere se effettivo o virtuale - e capaci di giustificare la pretesa del versamento dell’intero contributo.

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 115, 116 e 117, legge prov. 4 marzo 2008, n. 1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 47, 49 e 55, D.P.P.13 luglio 2010, n. 18-50/Leg. Eccesso di potere per violazione della Deliberazione della Giunta provinciale 26 luglio 2013, n. 1554 e della “Tabella” ad essa allegata. Eccesso di potere per palese travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, motivazione perplessa e contraddittoria.

Gli argomenti spesi dal Comune, in particolare mediante il predetto parere del Dirigente dello Sportello Imprese e Cittadini – Ufficio Edilizia Privata prot. n. 11391/2014/BV/vb/47 del 24 gennaio 2014, al fine di giustificare la debenza del contributo di concessione per intero non sono esatti. Infatti

l'edificio non solo non è stato affatto edificato dall'Ente pubblico, né destinato ad uffici amministrativi dell'Università in base ad “*accertamento di conformità*” così come gli uffici amministrativi delle Università ex art. 117, della l.p. n. 1 del 2008, al tempo vigente, non erano esenti dal contributo di concessione. Inoltre l'art. 55, comma 2, del d.P.P. 13 luglio 2010 n. 18-50 Leg richiamato dal Comune si riferisce a fattispecie quali “*soffitte, garages, volumi accessori od altri interventi esenti*” del tutto differenti da quella *de qua*. In particolare - contrariamente a quanto ritenuto dal Comune - la “*funzione precedente*” è espressamente ricompresa sub D.3.3. (“*servizi pubblici*”) della medesima “*Tabella di cui all'art. 49, D.P.P. 18-50 Leg. d.d. 13 luglio 2010... (tabella allegata alla D.G.P. 1554/2013)*”, per cui non vi è stato il passaggio da una categoria funzionale “*non contemplata*” dalla Tabella ad una categoria dalla stessa “*contemplata*”, bensì un mero mutamento della destinazione d'uso senza opere all'interno della medesima categoria funzionale D. Trattandosi di passaggio da una sub-categoria ad un'altra della “*Tabella*”, entrambe dalla stessa contemplate, a tutto concedere era dovuta solo la differenza “*...fra il contributo per la categoria precedente e l'attuale*” (art. 55, comma 1, d.P.P. 13 luglio 2010, n. 18-50/Leg.), ma non certo il contributo per intero.

III. Illegittimità in parte qua degli artt. 55, comma 2 e 49, comma 3, del D.P.P. 13 luglio 2010, n. 18-50/Leg, nonché della Deliberazione G.P. 26 luglio 2013, n. 1554 e della “Tabella - Funzioni, costo di costruzione e contributo di concessione”, ad essa allegata in conseguenza della: Violazione e falsa applicazione degli artt. 115, 116 e 117, legge prov. 4 marzo 2008, n. 1, degli artt. 1 e 3, legge 28 gennaio 1977, n. 10, e dell'art. 16, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, dell'art. 25 della legge prov. 11 dicembre 1975, n. 53, degli artt. 106 e ss., 144, legge prov. 5 settembre 1991, n. 22, dell'art. 11 delle “disposizioni sulla legge in generale” (Preleggi), dei principi generali relativi al pagamento del contributo concessorio ed all'assolvimento degli oneri per il rilascio dei titoli edilizi Violazione

dell'art. 3 Cost., I co., anche per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

In subordine è illegittima la disciplina regolamentare richiamata qualora venga interpretata, così come ritenuto dal Comune, nel senso di poter fondare la richiesta di pagamento per intero del contributo di concessione a fronte del mero passaggio da una destinazione di “*servizi pubblici*” a una destinazione di “*funzione amministrativa - banca*”, pur se il medesimo immobile era stato già in precedenza edificato e destinato a funzione “*privata*” ed aveva quindi già assolto l’obbligo di pagamento del contributo. In tal caso verrebbe consentita l’applicazione, tra l’altro retroattiva, dell’obbligo contributivo ad edifici già esistenti e che hanno già assolto, realmente o virtualmente, il relativo obbligo: e ciò, dunque, in evidente contrasto con i parametri normativi indicati in epigrafe. Il contributo di concessione, ai sensi dell’art. 115, comma 1, della l. p. n. 1 del 2008, è invece previsto esclusivamente a fronte di “*interventi che comportano un aumento del carico urbanistico*” ed è dunque impedita la duplicazione del pagamento, a maggior ragione se integrale.

La Cassa di Trento BCC ha concluso chiedendo a questo Tribunale di voler disporre, se del caso, una consulenza tecnica d’ufficio ovvero una verifica diretta alla ricognizione dei tempi di edificazione e delle relative destinazioni dell’immobile che rileva ai fini del presente giudizio.

6. Il Comune di Trento, costituitosi in giudizio per resistere al ricorso, ha innanzitutto evidenziato che l’odierna ricorrente avversa il contributo di concessione a distanza di otto anni dall’impugnazione del contributo sostitutivo dello standard degli spazi di parcheggio e ha pertanto preliminarmente eccepito l’inammissibilità del III motivo di ricorso. La richiesta di annullamento, *in parte qua*, di alcuni articoli del regolamento di attuazione della legge urbanistica provinciale e della delibera della Giunta provinciale di approvazione della tabella che contempla tra le funzioni la sub-categoria D.3.3., posto che tali atti non possono essere

disapplicati, risulterebbe in tal senso tardiva non essendo stati rispettati al riguardo i termini perentori di decadenza per proporre l'impugnativa. Infatti la Cassa di Trento BCC già in occasione del primo ricorso ha avuto piena conoscenza dei regolamenti in questione, i quali tuttavia non sono stati impugnati. Nel merito il Comune, con riferimento al I motivo, ha contestato che l'immobile di cui si controverte prima che esso fosse acquistato nel 1973 dalla Provincia autonoma e successivamente destinato ad ospitare gli uffici e il Rettorato dell'Università di Trento possa aver assolto il contributo di concessione che è stato introdotto nell'ordinamento provinciale soltanto dal 1977. Il Comune ha poi proseguito rilevando che, avendo la ricorrente acquistato l'immobile nel 2015, ossia quando la disciplina sul contributo di concessione era già in vigore, non vi sarebbe alcuna applicazione retroattiva della disciplina suddetta. Inoltre l'insediamento degli uffici amministrativi dell'Università, avvenuto con il rilascio della concessione ad edificare n. 21028 del 30 gennaio 1987, sarebbe stato comunque esente dal pagamento del contributo di concessione ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della legge n. 10 del 1977 secondo cui tale contributo non era dovuto per *“le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti”*. Il comma 1 dell'art. 115 della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, ha altresì osservato la difesa del Comune, demanda alla disciplina regolamentare l'individuazione degli interventi che determinano un aumento del carico urbanistico e richiedono il pagamento del contributo di concessione nonché delle diverse categorie tipologico-funzionali degli interventi edilizi. D'altra parte, coerentemente alla previsione del citato art. 115, l'art. 47 del regolamento di attuazione della l.p. n. 1 del 2008 approvato con il d.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg. ha inserito tra gli interventi edilizi che *“comportano aumento del carico urbanistico”* il *“mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili, con o senza opere, che comporti il passaggio da una categoria funzionale ad un'altra di cui all'articolo 49,*

come specificate ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 49". Rileva inoltre, sempre ad avviso del Comune, l'art. 55 del citato d.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg., rubricato "*Cambio di destinazione d'uso*", che così recita: "*1. Il cambio di destinazione d'uso, anche senza opere, comporta la corresponsione dell'eventuale differenza, calcolata in base alle tariffe in vigore al momento del rilascio del nuovo titolo edilizio abilitativo, fra il contributo per la categoria precedente e l'attuale. 2. Il contributo è sempre dovuto per intero in caso di modifica della destinazione d'uso di volumi che in precedenza non avevano rilevanza ai fini del calcolo del contributo di concessione, quali ad esempio soffitte, garages, volumi accessori od altri interventi esenti.*" Con riferimento, poi, alla disciplina delle categorie funzionali, l'Amministrazione richiama le "*categorie tipologico-funzionali generali*" di cui all'art. 49 del d.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg. e "*le categorie funzionali previste dalle disposizioni attuative della legge urbanistica provinciale in materia di spazi di parcheggio*", ovvero dall'Allegato 3 della deliberazione della Giunta provinciale n. 2023 d.d. 3.09.2010 e ss. mm. L'art. 1, comma 2 dell'Allegato 3 chiarisce in tal senso che "*Le categorie di cui alla Tabella A corrispondono alle categorie individuate dall'articolo 49 del regolamento di attuazione della legge urbanistica provinciale ai fini della determinazione del contributo di concessione e ne costituiscono la specificazione anche per tali fini*". Infine il contributo di concessione - insiste il Comune - sarebbe dovuto per intero in quanto esso costituirebbe la differenza fra un contributo non dovuto per il regime di esenzione cui soggiace l'uso pubblico dell'immobile e il contributo della nuova funzione privata assunta dall'edificio.

7. Con memoria depositata l'1 febbraio 2024 la Cassa di Trento BCC, dopo aver sottolineato di essere stata costretta a versare - tuttavia nel contempo formulando espressa riserva di ripetizione - l'esorbitante importo di oltre settecentomila euro preteso dal Comune al solo fine di ottenere il titolo edilizio e di aver intrapreso le azioni giudiziarie a fronte dell'omesso

riscontro alla propria istanza di riesame del 23 novembre 2015, ha replicato puntualmente alle difese espresse dall'Amministrazione. In particolare la ricorrente ha ribadito la non debenza del pagamento per intero del contributo di concessione in considerazione della circostanza che l'immobile *de quo* era stato costruito ed adibito a residenza prima dell'introduzione della disciplina che ha poi imposto il pagamento del contributo, generando così il relativo carico urbanistico, con ciò assolvendo virtualmente il corrispondente onere concessorio. Il rilevante carico urbanistico già determinatosi con la realizzazione dell'immobile non avrebbe potuto essere considerato *tamquam non esset* e il relativo onere avrebbe dovuto ritenersi assolto - per l'appunto - virtualmente, "*giacché, in difetto di un'imputazione virtuale del pregresso, alla sopravvenuta disciplina impositiva verrebbe data un'inammissibile applicazione retroattiva*". A tutto concedere - ribadisce sempre la ricorrente - l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto calcolare l'importo del contributo, sottraendo dall'importo calcolato sugli oneri relativi alla nuova destinazione l'importo calcolato sulla base della destinazione precedente per la quale il contributo era già stato assolto, ancorché in forma virtuale. La ricorrente ha poi riaffermato che non vi è stato alcun passaggio da una "*categoria funzionale*" ad un'altra di cui all'art. 49 del D.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg. poiché entrambe le attività di cui si fa questione risultano ricomprese nella medesima categoria funzionale D e, inoltre, che non è avvenuto alcun effettivo cambio di destinazione rilevante ai fini del pagamento del contributo, posto che è rimasta inalterata la precedente destinazione ad uffici con un passaggio da "*uffici pubblici*" a "*uffici privati*". Infine, a riguardo dell'eccezione in rito formulata dal Comune relativamente al III motivo di ricorso, la ricorrente ha rappresentato che "*il giudice amministrativo può disporre la disapplicazione di un regolamento, in applicazione delle regole sulla gerarchia delle fonti, quando si tratti di dare tutela ad un diritto soggettivo in sede di giurisdizione esclusiva*"

chiedendo in via del tutto subordinata, l'esercizio di un siffatto potere, con riferimento a quanto contestato con il terzo motivo di ricorso.

8. All'udienza pubblica odierna il ricorso è quindi stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

I) *In limine litis* deve essere respinta l'istanza istruttoria avanzata dalla ricorrente e tesa ad ottenere una consulenza tecnica d'ufficio ovvero una verifica. Al fine del decidere, infatti, non risulta utile l'acquisizione di informazioni e documenti, nonché di incombenze istruttorie ulteriori rispetto a quanto già versato in atti.

II) Sempre preliminarmente può essere anche disattesa l'eccezione di inammissibilità per tardività sollevata dall'Amministrazione resistente a riguardo del III motivo di ricorso. Le censure ivi contenute - rivolte ad avversare la disciplina regolamentare posta dal Comune a fondamento della pretesa debenza per l'intero importo del contributo di concessione - sono state espressamente proposte dalla ricorrente in via del tutto subordinata qualora tale normativa venisse interpretata da questo Tribunale nel senso ritenuto dal Comune. Tuttavia, e come si evincerà dalle considerazioni che seguono, l'esegesi al riguardo propugnata dall'Amministrazione ad avviso del Collegio non merita condivisione, con la conseguenza che l'esame del III motivo non verrà neppure affrontato e potrà pertanto prescindere dal valutarne la sua ammissibilità. Va comunque denotato - come a ragione evidenziato dalla ricorrente - che la presente controversia attiene alla debenza e alla liquidazione del contributo per gli oneri di concessione, riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a norma dell'art. 16 della legge 29 gennaio 1977, n. 10 [oggi, ex art. 133, lett. f), cod. proc. amm.] ed ha pertanto ad oggetto l'accertamento di un credito e non l'impugnazione degli atti contenenti la relativa determinazione, i quali in ogni caso hanno natura di atti paritetici e conseguentemente sono assoggettati per la loro impugnazione

all'osservanza dei termini non già di decadenza, ma di prescrizione del relativo diritto (cfr. sul punto, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez V 27 settembre 2004, n. 6281, id. Sez. V 9 febbraio 2001, n. 584, id. Sez V 21 aprile 2006, n. 2258; Cons. Giust. Sic. 2 marzo 2007, n. 64).

III) Quanto al merito il ricorso, per le considerazioni e nei limiti che seguono, va accolto.

IV) Invero merita favorevole apprezzamento il primo motivo con il quale la Cassa di Trento BCC ha contestato l'illegittimità della pretesa del Comune di Trento di conseguire il pagamento per l'intero del contributo di concessione, come se fosse stato appena realizzato un nuovo edificio allo scopo di destinarlo a uffici amministrativi della banca suddetta.

Dalla documentazione versata in atti emerge inequivocabilmente, e in ogni caso sul punto non vi è contestazione, che già al tempo dell'approvazione del Piano Regolatore Generale del Comune di Trento, intervenuta con legge provinciale 11 novembre 1968, n. 20, sussisteva in via Rodolfo Belenzani, quindi nel "*Centro storico cittadino*", tra le "*aree di notevole interesse storico o artistico*" di cui all'art. 13, comma 2, delle relative Norme Tecniche di Attuazione, il compendio edificiale, poi acquistato dalla Cassa Rurale di Trento (ora Cassa di Trento BCC) per trasferirvi i propri uffici amministrativi, la cui costruzione risulta peraltro risalente quantomeno alla seconda metà del Settecento. Gli innumerevoli titoli edilizi pure allegati dalla ricorrente e, del pari, il precedente contratto di vendita alla Provincia confermano inoltre la destinazione a "*casa d'abitazione con cortile*" del compendio suddetto. Si vedano al riguardo il "*permesso di fabbrica*" rilasciato il 5 ottobre 1869 al proprietario per apportare "*innovazioni di fabbrica*" alla "*casa*" al "*civico 512 prospettante in Contrada Larga*" (ora Via Rodolfo Belenzani); il permesso del 19 agosto 1891 per realizzare due nuove aperture alla medesima casa d'abitazione; il nulla osta edilizio del 12 maggio 1938, rilasciato per "*l'esecuzione dell'innalzamento del fabbricato esistente nel cortile interno della p.ed.*

197...*casa d'abitazione, in via Belenzani 31*"; nonché il contratto di compravendita dell'11 ottobre 1973 rep. 5606. Non è dunque in discussione la preesistenza dell'edificio con destinazione a "*casa d'abitazione con cortile*" rispetto all'entrata in vigore della disciplina riguardante gli oneri concessori intervenuta in ambito nazionale con gli artt. 1 e 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 quale disciplina di principio costituente limite per l'autonomia speciale di rango primario cui all'art. 8, n. 5, dello statuto regionale approvato con d.P.R. 31 agosto 1977, n. 670 e in via necessariamente consequenziale nell'ordinamento urbanistico provinciale di Trento con il Titolo VIII della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (benché la compartecipazione dei privati alle opere di urbanizzazione avesse trovato una sua prima definizione con l'art. 25 della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53). D'altra parte, neppure è oggetto di contestazione la circostanza per cui il contributo di concessione, commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione postula per l'appunto l'esistenza di un carico urbanistico o, per quanto qui di interesse, un eventuale suo aumento. Sostanzialmente il criterio per determinare l'*an* ed il *quantum* degli oneri di urbanizzazione è infatti dato dal carico urbanistico riconducibile all'attività edilizia intrapresa e dalla necessità non solo di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione bensì, quantomeno, di utilizzare più intensamente quelle già esistenti (cfr. sul punto, ad es. Cons. Stato, sez. II, 27 giugno 2022, n. 5297). Nè va al riguardo sottaciuto quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, vale a dire che qualora il progetto riguardi la ristrutturazione di un edificio esistente, il suo impatto è destinato ad influire su una zona già urbanizzata, per cui la sua incidenza sarà data dalla consistenza del nuovo intervento detratto l'impatto di quanto già esistente, con conseguente sussistenza del correlativo onere contributivo in ragione del solo incremento del carico urbanistico (v. in tal senso *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2014, n. 2437 e si veda anche, per

l'affermazione di analoghi principi, la sentenza della sez. II dello stesso giudice d'appello n. 3153 del 18 maggio 2020). Tanto premesso, coglie allora nel segno la difesa della ricorrente laddove *in primis* rileva che la costruzione dell'edificio ha già generato un suo carico urbanistico, perlomeno quello relativo alla “*casa d'abitazione con cortile*”: destinazione, questa, che all'evidenza corrisponde nell'ordinamento vigente nella Provincia Autonoma di Trento alla odierna categoria tipologico-funzionale generale “A - *residenza ed attività affini*” di cui all'art. 49, del d.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg. Inoltre la Cassa di Trento BCC ancora una volta puntualmente argomenta che, risalendo la costruzione originaria ad un'epoca in cui non vigeva ancora l'istituto del contributo concessorio, il relativo onere deve ritenersi assolto virtualmente giacché, in difetto di un'imputazione virtuale del pregresso, alla sopravvenuta disciplina impositiva verrebbe data un'inammissibile applicazione retroattiva. Alla luce di un costante e del tutto condivisibile indirizzo giurisprudenziale in materia (cfr. ad es. Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 2019, n. 4019 e Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3298), la tesi di un assolvimento virtuale, del tutto coincidente con un assolvimento effettivo, di un onere inesistente al tempo della primigenia costruzione è l'unica capace di sfuggire all'inammissibile applicazione retroattiva della disciplina del contributo di concessione, all'evidenza confliggente con il principio di ordine generale sancito dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile. Le considerazioni che precedono risultano dirimenti e rendono pertanto nel caso di specie non richiedibile per l'intero il contributo concessorio, atteso che diversamente opinando si configurerebbe come del tutto inevitabile la duplicazione dell'onere che va invece determinato detraendo l'importo riferibile al carico urbanistico generato dalla consistenza dell'edificio (pre)esistente, con conseguente sussistenza del correlativo onere contributivo in ragione del solo eventuale incremento del carico urbanistico. In altri termini, il contributo è dovuto

soltanto in relazione alla eventuale differenza dell'importo previsto per la categoria tipologico-funzionale generale "A - *residenza ed attività affini*" e la categoria tipologico-funzionale generale "D – *commercio, attività amministrative e di concentrazione.....*" di cui all'art. 49 del d.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg., destinazione quest'ultima odiernamente impressa al compendio edificiale. Ciò del resto risulta in sintonia con quanto previsto dall'art. 55 del medesimo d.P.P. 13 luglio 2010, n. 18-50/Leg secondo cui "*1. Il cambio di destinazione d'uso, anche senza opere, comporta la corresponsione dell'eventuale differenza, calcolata in base alle tariffe in vigore al momento del rilascio del nuovo titolo edilizio abilitativo, fra il contributo per la categoria precedente e l'attuale.*"

In buona sostanza, diversamente da quanto ritenuto dal Comune, prima che con riferimento alla destinazione immediatamente precedente ad uffici amministrativi dell'Università, la preesistenza del carico e dell'impatto urbanistico del compendio edificiale adibito ad uffici amministrativi della Cassa di Trento BCC si prospetta in tutta evidenza e va riguardata rispetto alla destinazione risalente quale residenza e, come si è detto, a prescindere dal pagamento reale del contributo concessorio connesso. Invero, anche a voler ignorare quanto richiamato dalla ricorrente circa il fatto che il passaggio da uffici pubblici a uffici privati essendo urbanisticamente irrilevante (Cons. Stato, sez. II, 4 febbraio 2022, n. 782) non determina il sorgere dell'obbligo di versamento del contributo (Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2023, n. 1320), rileva nella specie che l'intermedio passaggio di destinazione quali uffici amministrativi dell'Università e di proprietà all'Ente pubblico non vale ad elidere il carico urbanistico già prodottosi e il connesso assolvimento virtuale del relativo contributo né in definitiva vale a giustificare nell'importo preteso dal Comune il medesimo contributo di concessione.

La dianzi esposta prospettiva esclude in conseguenza che l'Amministrazione possa esigere dalla ricorrente il pagamento per intero,

senza alcuna detrazione, del contributo in relazione alla destinazione impressa dalla ricorrente medesima all'edificio a propri uffici amministrativi nell'assunto che in passato non è stato effettivamente versato alcun contributo per l'edificio in quanto di origine risalente a un periodo in cui l'onere non era vigente o in ragione del fatto che neppure l'Università lo ha corrisposto non essendovi tenuta poichè esentata asseritamente *“ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della legge n. 10 del 1977 allora vigente anche in Provincia di Trento”*. Al riguardo non vi è chi non colga l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta della situazione che verrebbe a determinarsi aderendo alla tesi fatta propria dal Comune, essendo sufficiente un mero temporaneo passaggio di un immobile in mano e destinazione pubblica per il configurarsi della soggezione ad un obbligo integrale di pagamento di un'eventuale successiva destinazione privata.

L'ottica che precede risulta del tutto assorbente, e quindi relativamente rileva che ai sensi e per gli effetti dell'art. 47 del regolamento approvato con il citato d.P.P. 13.07.2010 n. 18-50/Leg., il passaggio da una categoria funzionale ad un'altra comporta di per sè aumento del carico urbanistico. Né assume importanza, nel senso che il Comune pretenderebbe, la circostanza che secondo l'art. 49 comma 3 del regolamento suddetto ai fini della determinazione del contributo di concessione si faccia riferimento non solo alle categorie tipologico-funzionali di carattere generale, ma pure alle categorie funzionali previste dalle disposizioni attuative della legge urbanistica provinciale in materia di spazi di parcheggio. E, del pari, nessuna incidenza quanto al caso di specie va attribuita al disposto dell'art. 55 comma 2 del regolamento dianzi richiamato, secondo cui il contributo è sempre dovuto per intero in caso di modifica della destinazione d'uso di volumi che in precedenza non avevano rilevanza ai fini del calcolo del contributo di concessione, quali ad esempio soffitte, garages, volumi accessori od altri interventi esenti.

V) Ferme restando le assorbenti considerazioni relative al primo motivo è appena il caso di osservare a riguardo del secondo mezzo che questo Tribunale con la sentenza n. 362 del 26 ottobre 2016 resa *inter partes* e confermata in sede di appello ha già statuito circa la correttezza di considerare “*la funzione D3.3 e la funzione D3.2 come due differenti specificazioni della categoria generale D*” e, quindi, di ritenere “*che il passaggio dalla “precedente funzione” D3.3, uffici amministrativi del Rettorato dell’Università degli Studi di Trento, alla “nuova funzione” D3.2, uffici amministrativi della Cassa Rurale di Trento, abbia comportato un cambio di destinazione d’uso tale da determinare la rideterminazione dello standard degli spazi di parcheggio*”.

VI) In conclusione, stante la fondatezza del I motivo per le dirimenti ragioni dianzi esposte e assorbiti il II e il III motivo, va accertata la non debenza dell’importo pari ad euro 269.440,90, preteso dal Comune di Trento quale contributo di concessione essendo dovuta, se del caso, solo la differenza eventualmente sussistente tra il contributo quale residenza e il contributo per la destinazione dell’immobile ad attività amministrativa. Per l’effetto va inoltre disposta la condanna del Comune medesimo alla restituzione nei confronti della ricorrente dell’importo pari ad euro 269.440,90, o eventualmente della minor somma corrispondente a quanto già virtualmente assolto. Spettano altresì alla ricorrente gli interessi dalla pubblicazione della presente sentenza al saldo.

Considerata la natura della controversia, si ravvisano peraltro i presupposti di legge per dichiarare le spese di giudizio interamente compensate tra le parti con rifusione alla ricorrente del contributo unificato da essa corrisposto per la proposizione del presente giudizio, che va pertanto posto a carico del Comune di Trento.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento,

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accerta nei sensi di cui in motivazione la non debenza dell'importo pari ad euro 269.440,90, preteso dal Comune di Trento con conseguente condanna del Comune medesimo alla restituzione dell'indebito alla ricorrente, parimenti come da motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

Pone a carico del Comune di Trento il pagamento del contributo unificato relativo al presente giudizio.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Antonia Tassinari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonia Tassinari

IL PRESIDENTE
Fulvio Rocco

IL SEGRETARIO