

## LA DISCIPLINA DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE PER LE RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE TRA TESTO UNICO EDILIZIA E LEGISLAZIONE REGIONALE: ALCUNE RIFLESSIONI GENERALI E IL CASO VENETO

Arch. Romolo Balasso

### La natura giuridica della ristrutturazione edilizia

La disciplina edilizia risistemata nel testo unico edilizia di cui al D.P.R. 380/01 stabilisce:

1. le definizioni giuridiche degli interventi edilizi;
2. la natura del contributo di costruzione.

Sul primo punto, come noto, le definizioni “legali”, in adesione al principio di unificazione nazionale, prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi, comportando l’abrogazione tacita di quelle esistenti ovvero una violazione di legge negli altri casi.

Altrettanto nota è l’innovazione introdotta dal legislatore nazionale nella definizione dell’intervento di ristrutturazione edilizia e dei regimi edilizi ad essa corrispondenti.

Come più volte evidenziato dalla giurisprudenza, sia amministrativa che penale, il testo unico edilizia ha introdotto, in sostanza, *“uno sdoppiamento della categoria delle ristrutturazioni edilizie, riconducendo ad essa anche interventi che ammettono integrazioni funzionali e strutturali dell’edificio esistente, pure con incrementi limitati di superficie e di volume”* (nel caso dei volumi le modifiche possono consistere in diminuzioni o traslazioni di quelli preesistenti ed incrementi volumetrici modesti).

Tra gli interventi di ristrutturazione è compresa anche la demolizione del fabbricato e la sua ricostruzione purché il *“risultato finale della ricostruzione coincida nella volumetria e nella sagoma con il preesistente edificio demolito”*.

L'identità della volumetria e della sagoma non costituisce, invece, un limite per gli interventi di ristrutturazione edilizia che non comportino la previa demolizione dell'edificio: infatti l'art. 10, comma 1, del testo unico edilizio esprime precise caratterizzazioni dell'intervento ristrutturativo subordinato a permesso di costruire.

Si deduce pertanto che le ristrutturazioni edilizie non aventi tali particolari caratterizzazioni, assumono una identità definita di "portata minore" e come tali risultano "residualmente" subordinate al regime della denuncia di inizio attività (art. 22, comma 1, del testo unico edilizia).

Tra gli interventi di ristrutturazione edilizia di portata minore rientrano anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, purché *"la demolizione sia contestualizzata temporalmente nell'ambito di un intervento unitario volto, nel suo complesso, alla conservazione di un edificio esistente"* e cioè *"strutturalmente identificabile al momento dell'inizio dei lavori"*.

#### I regimi edilizi e loro caratterizzazione

Il testo unico ha stabilito tre regimi edilizi principali:

- attività edilizia libera;
- interventi subordinati a permesso di costruire;
- interventi subordinati a denuncia di inizio attività.

Ognuno di essi si contraddistingue nella diversa natura giuridica del titolo abilitativo corrispondente e che, conseguentemente, determina altrettanto diversi procedimenti, obblighi e responsabilità; in altri termini ogni regime edilizio ha una propria "caratterizzazione" giuridica ed amministrativa in relazione alla diversa incidenza sul territorio, quale bene primario protetto e tutelato dalla norma, degli interventi edilizi ad essi subordinati.

Ne consegue che gli interventi edilizi liberi sono solo quelli ritenuti aprioristicamente incapaci di produrre trasformazioni urbanistiche e/o edilizie, ovvero che tali trasformazioni non pregiudicano gli interessi pubblici tutelati dall'ordinamento giuridico.

Contrariamente gli interventi edilizi subordinati a permesso di costruire sono quelli che trasformano il territorio sia sotto l'aspetto urbanistico che edilizio, motivo per cui devono conformarsi in toto alla disciplina edilizia ed urbanistica predisposta alla tutela di specifici interessi pubblici (urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, ecc.).

Nel mezzo sono stati posti gli interventi edilizi "ordinariamente" subordinati a denuncia di inizio attività<sup>1</sup> che, quindi, per loro natura non sono in grado di pregiudicare il territorio (in termini di "carico urbanistico") bensì altri rilevanti interessi pubblici tutelati dall'ordinamento quali sono quelli tecnico-estetici, di sicurezza, risparmio energetico e di vivibilità, propri della disciplina edilizia quanto a modalità costruttive.

Il fatto che alcuni interventi possano, in linea generale o al ricorrere di talune condizioni, beneficiare di procedimenti amministrativi alternativi assumendo il nome del titolo abilitativo ad essi relativi, non muta la natura giuridica del regime edilizio concreto corrispondente all'intervento edilizio.

Pertanto il permesso di costruire richiedibile per un intervento "ordinariamente" subordinato a denuncia di inizio attività non potrà essere confuso con il permesso di costruire "ordinario" sia nella tempistica (il procedimento è di 60 giorni) che nella natura giuridica (non vi sono "effetti penali"). Conseguente che la natura giuridica del permesso di costruire "facoltativo" è quella corrispondente alla denuncia di inizio attività. Parimenti la denuncia di inizio attività presentabile in alternativa al permesso di costruire (da tutti nota come SuperDIA) beneficerà del solo procedimento amministrativo stabilito per la denuncia di inizio attività ma conserverà la natura giuridica del permesso di costruire.

Nella natura giuridica del "titolo abilitativo" rientrano due rilevanti aspetti:

---

<sup>1</sup> Sono quelli dell'art. 22, commi 1 e 2. Gli interventi del comma 3, riferibili alla c.d. SuperDIA, rappresentano una sorta di eccezione alla regola generale, infatti il legislatore inizia esordendo: "in alternativa al permesso di costruire ..."

- l'onerosità dell'intervento, ovvero il suo assoggettamento al contributo di costruzione;
- le responsabilità penali ed amministrative in caso di violazione.

#### Onerosità dei titoli abilitativi-interventi edilizi

Il legislatore del testo unico edilizia (D.P.R. 380/01) ha stabilito la corresponsione del contributo di costruzione per gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio e segnatamente:

1. in sede di rilascio del permesso di costruire (art. 16);
2. in sede di DIA alternativa al permesso di costruire (art. 22, commi 3 e 5 primo periodo);
3. in sede di DIA per gli interventi che le Regioni possono, con legge, subordinare a tale regime (e che devono essere, ovviamente diversi da quelli che possono beneficiare del regime alternativo al permesso di costruire), previa definizione dei criteri e parametri per la determinazione del contributo (art. 22, comma 5, ultimo periodo).

Risulta che gli interventi edilizi subordinati "ordinariamente" a denuncia di inizio attività (quelli residuali previsti ai comma 1 dell'art. 22), tra cui le ristrutturazioni di portata minore, ovvero al facoltativo permesso di costruire (art. 22, comma 7), non sono assoggettati al contributo di costruzione, fatto salvo l'intervento del legislatore regionale sopra ricordato.

La disciplina edilizia degli interventi "onerosi", oltre a prevedere casi di esenzione e di riduzione del contributo di costruzione ne distingue le modalità di corresponsione tra interventi di nuova costruzione e quelli su edifici esistenti.

Nel caso della ristrutturazione edilizia costituisce intervento esente dal contributo di costruzione nel caso sia qualificato di portata minore (subordinato a DIA) oppure quando riguarda edifici unifamiliari; in questa ultima evenienza l'esenzione è estesa anche agli "*ampliamenti in misura non superiore al 20%*", da intendersi, verosimilmente, sia in termini di volume che di superficie, anche a parità di sagoma.

Le determinazioni afferenti il contributo di costruzione sono di competenza delle Regioni, essendo riservato ai comuni:

- due obblighi:
  - a. l'aggiornamento quinquennale degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in conformità alle relative disposizioni regionali (art. 16, comma 6 del TUED);
  - b. l'adeguamento annuale, ed autonomo, del costo di costruzione in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'ISTAT, nel periodo intercorrente alla periodica determinazione regionale del costo di costruzione (art. 16, comma 9 TUED).
- una facoltà: deliberare che il costo di costruzione per gli interventi su edifici esistenti determinato in relazione al costo degli interventi stessi, non superi i valori determinati per le nuove costruzioni.

Nel Veneto, in base alla legge regionale n. 16/2003 (art. 16), rimane in vigore la disciplina prevista al capo II del titolo V della legge regionale 61/85 (articoli da 81 ad 88), la quale, per quanto riguarda le ristrutturazioni "onerose", dispone in particolare che, almeno per quanto riguarda gli edifici residenziali non unifamiliari (in quanto esenti):

- *"Il contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione relativo a interventi di ristrutturazione edilizia, ivi compresi gli ampliamenti che non comportino aumento della superficie utile di calpestio, è pari a quello calcolato per interventi di nuova edificazione moltiplicato per 0,20"* (art. 82, ultimo comma LR 61/85);
- *"Nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia su edifici esistenti ..., il costo di costruzione calcolato sulla base di una stima analitica, dei lavori rispettivamente, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 6 o del secondo comma dell'art. 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 [ora art. 16, comma 10, ovvero art. 19, comma 2 del TUED], non può superare quello stabilito*

*annualmente con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, sei sensi del primo comma dell'art. 6 di detta legge" [tale articolo è stato dapprima modificato dall'art. 7 della legge 537/93 e poi dall'art. 16, comma 9 del TUED – il costo è determinato dalle Regioni stesse].*

Ne consegue che disposizioni locali contrarie alla disciplina sopra ricostruita sono da ritenersi illegittime (per violazione di legge), come si ritiene lo siano talune disposizioni locali che applicano il contributo di costruzione nella misura stabilita per le nuove costruzioni nel caso di ristrutturazioni edilizie di edifici residenziali senza modifica delle destinazioni d'uso e del numero delle unità immobiliari ma realizzate attraverso la sola demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria, sagoma e superfici utili, con gli aumenti previsti (20%) se residenza unifamiliare.

In riepilogo conclusivo si può dedurre il seguente quadro sinottico relativo alle ristrutturazioni edilizie:

- Il contributo di costruzione non è dovuto:
  - per le ristrutturazioni edilizie di portata minore, ovvero subordinate a DIA ai sensi dell'art. 22, comma 1, del testo unico edilizia, le quali possono consistere anche nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma e si caratterizzano per il fatto che non modificano il numero delle unità immobiliari, le superfici, i prospetti e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, non comportano mutamenti della destinazione d'uso;
  - per le ristrutturazioni edilizie di edifici residenziali unifamiliari anche comportanti le trasformazioni sopra riportate.
- Il contributo di costruzione è dovuto:
  - per le ristrutturazioni edilizia non esenti e quelle comportanti trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinate a permesso di costruire e che, quindi, portano ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino

aumento delle unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nella misura prevista dalle modalità regionali sia per l'incidenza degli oneri di urbanizzazione che della quota del costo di costruzione (art. 82, ultimo comma e art. 83 ultimo comma della L.R. 61/85);

Un caso particolare è costituito dai mutamenti di destinazione d'uso, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche degli immobili.

Tali mutamenti di destinazione d'uso rientrano, generalmente, negli interventi di ristrutturazione edilizia ovvero in quelli di restauro e risanamento conservativo quando compatibili con gli organismi edilizi.

Secondo la giurisprudenza penale anche il mutamento d'uso funzionale, e cioè senza opere, fra le diverse categorie edilizie, costituisce intervento di ristrutturazione edilizia in quanto determina una trasformazione, totale o parziale, dell'edificio ed è soggetto a permesso di costruire (quindi oneroso nelle modalità previste)

L'orientamento giurisprudenziale sembra contrastare con il dettato del secondo comma dell'art. 10 del testo unico edilizia laddove delega le regioni a stabilire *“quali mutamenti d'uso, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività”*.

Consegue pertanto che l'onerosità dei mutamenti d'uso relativi a trasformazioni fisiche o funzionali degli immobili comunque realizzate oppure riconducibili ad interventi di ristrutturazione edilizia o di restauro e risanamento conservativo, ovvero che derivino da tali tipi di interventi, dipende dal regime stabilito dalle regioni, per cui:

- se il regime stabilito è quello del permesso di costruire l'onerosità degli interventi segue la disciplina del titolo abilitativo (art. 16 del TUED e disposizioni regionali concorrenti);

- se il regime è quello della denuncia di inizio attività, l'onerosità dell'intervento dipende dalla facoltà ammessa ed esercitata dalle regioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 22 del TUED.

La Regione Veneto non ha ancora legiferato in merito, si è per ora limitata a prescrivere che *“Fino all'entrata in vigore della legge regionale di riordino della disciplina edilizia trovano applicazione le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2011, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia” e successive modificazioni, nonché le disposizioni della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 “Norme per l'assetto e l'uso del territorio” e successive modificazioni, che regolano la materia dell'edilizia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo”* (art. 13 legge regionale 1 agosto 2001, n. 16).

In considerazione di quanto previsto al comma 5 dell'art. 81 della legge regionale Veneto 61/85, la modifica della destinazione d'uso dovrebbe comportare la corresponsione di un contributo determinato per differenza tra il nuovo uso e il precedente: se il mutamento d'uso è relativo ad un intervento qualificabile di ristrutturazione edilizia, nel calcolo del contributo stesso si sovrappongono le modalità previste per tale tipo di intervento ovvero l'esenzione se la superficie utile di calpestio costituisce un ampliamento inferiore al 20% di quella dell'edificio unifamiliare cui viene accorpata.

Il TAR Veneto, con sentenza 80/2007, ha invece stabilito che in assenza di legge regionale regolante i mutamenti d'uso, questi debbono essere subordinati a DIA dando ad intendere che rientrano negli interventi residuali di cui al primo comma dell'art. 22 del testo unico edilizia, i quali, come detto, sono esenti dal contributo di costruzione.

In via prudenziale, stante il contrasto che sembra sussistere tra Giustizia Amministrativa e Giustizia Penale, si ritiene possano essere esenti dal contributo di costruzione i soli mutamenti d'uso che non comportino un incremento concreto del

carico urbanistico, soprattutto in termini di standard, ovvero, secondo recente sentenza del TAR Veneto n. 1971/2008 *“Soltanto nell’ipotesi in cui il mutamento di destinazione fosse avvenuto nell’ambito della medesima categoria edilizia si sarebbe trattato di attività libera e, come tale, non soggetta al pagamento di contributi urbanistici.”*

La materia dell’onerosità degli interventi è materia molto delicata a cui Tecnojus intende dedicare un proprio dossier, ciò anche nella considerazione che risulta un onere a carico dei privati e, al contempo, una risorsa per l’ente pubblico (non sempre destinata alle finalità per cui si pone<sup>2</sup>), tale da attribuire responsabilità amministrative al tecnico comunale in caso di valutazioni errate con conseguente danno erariale. In attesa di sviluppare il dossier si ritiene concludere questo quaderno introduttivo riportando alcuni orientamenti giurisprudenziali del Consiglio di Stato:

*“...l’unico legittimo presupposto imponibile è costituito dalla sussistenza o meno dell’eventuale maggior carico urbanistico provocato dall’intervento....”* e sono tali le ristrutturazioni che *“comunque trasformino la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica dell’immobile, con conseguente necessità della sottoposizione della relativa concessione al pagamento dei contributi, riferiti all’avvenuta oggettiva rivalutazione dell’immobile, e funzionali a sopportare il carico socio-economico che la realizzazione comporta sotto il profilo urbanistico.”*; occorre ricordare che sussiste il *“generale principio di correlare la dovutezza degli oneri al carico urbanistico”*.– CdS n. 2611/2004 e n. 1180/2003.

*“..la individuazione del quantum del contributo dovuto ... afferisce a questioni attinenti a diritti soggettivi...ed è principio assolutamente consolidato ed indiscusso che nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva, ove la controversia si riferisca a diritti patrimoniali che non dipendono dall’esercizio di una potestà autoritativa e discrezionale, ma ineriscono ad una situazione paritetica tra cittadino ed Amministrazione,..., il termine per adire il Giudice Amministrativo non è l’ordinario*

---

<sup>2</sup> Quota parte o totale degli introiti sono ammessi a copertura delle c.d. spese correnti e non per investimenti in conto capitale.

*termine di decadenza, ma l'assai più ampio termine di prescrizione del diritto. In tema di oneri di urbanizzazione, rientranti, appunto, nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ..., la pretesa del privato diretto alla esatta determinazione del contributo dovuto, si atteggia come diritto soggettivo, la cui azionabilità, in sede giurisdizionale, non è subordinata né alla impugnativa di un atto amministrativo formale, né all'osservanza del termine perentorio di decadenza, bensì di quello ordinario di prescrizione (cfr. Cons. St. Sez. V, 14 dicembre 1994, n. 1471; id., 16 dicembre 1993, n. 1317; id., 31 ottobre 1992, n. 1145). Il contributo per oneri di urbanizzazione, anche se la più recente giurisprudenza ne ha escluso la natura tributaria, costituisce, comunque, un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae."*

Romolo Balasso architetto

Presidente Tecnojus