

STUDIO LEGALE GUALANDI - MINOTTI

AVV. FEDERICO GUALANDI

AVV. FRANCESCA MINOTTI

27 ottobre 2015

Spett.le

**ORDINE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI DI BOLOGNA**

Via Saragozza n. 175
40135 - Bologna (BO)

Via pec: archibo@legalmail.it

Oggetto: Parere Legale in merito alla definizione di <Ristrutturazione edilizia>, con particolare riferimento agli interventi di modifica dei prospetti.

E' stato cortesemente richiesto a questo Studio un parere in punto alla definizione di <Ristrutturazione edilizia> di cui al punto f) dell'Allegato all'art. 9 della L.R. Emilia Romagna 30 luglio 2013 n. 15, laddove dispone che: "***Gli interventi di ristrutturazione edilizia comprendono altresì quelli che comportino, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici.....¹***".

Tale definizione pare ricomprendere nella categoria edilizia che occupa **TUTTE le opere recanti modifiche ai <prospetti>**, mentre la definizione nazionale di cui all'art. 3, lett. d) del T.U.Ed. (d.P.R. n. 380/2001) non menziona, espressamente, tali interventi fra le opere di ristrutturazione, limitandosi a prevedere, nel successivo art. 10, comma 1, lett. c), che eventuali variazioni ai prospetti siano autorizzate con Permesso di Costruire.

Tanto premesso, mi si richiede:

1. di accertare se dalla lettura congiunta dell'art. 3 del d.P.R. 380/01 e dell'Allegato alla L.R. 15/2013 si debba in effetti ritenere che OGNI modifica dei prospetti configuri un intervento di <Ristrutturazione edilizia>;
2. se, viceversa, è possibile affermare che esistano interventi di modifica dei prospetti che NON rientrano nella ristrutturazione, ma nella <Manutenzione straordinaria> ;

¹ Norma, come chiarito dalla Circolare Regionale PG.2014.0442803 del 21 novembre 2014, da considerare automaticamente modificata per l'effetto dell'art. 17, comma 1, lett. b), nn. 1) e 2), d.l. 133/14 (c.d. Sblocca Italia, convertito in L. n. 164/2014) che, come noto, ha ricompreso le variazioni delle superfici e del numero delle unità immobiliari nella <Manutenzione straordinaria>.

3. di approfondire il regime, gratuito o oneroso, degli interventi di modifica dei prospetti e le modalità di calcolo del contributo di costruzione.

Dopo un attento approfondimento della questione, sono ad esporre quanto segue.

* * *

Punto di partenza per la disamina dei quesiti sottoposti è la definizione di **<Ristrutturazione Edilizia>** di cui all'art. 3 d.P.R. n. 380/2001, quale **normativa di principio in materia**, coperta da una **riserva di competenza esclusiva a favore delle Stato**.

E' infatti noto che, per costante insegnamento della Corte Costituzionale: *"..rientrano nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori **sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie degli interventi**, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali» (così la sentenza n. 309 del 2011), sicché **la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato.**" (Corte Cost., 20 novembre 2014, n. 259 e conformi n. 303/2003; n. 309/2011; n. 171/2012 e n. 139/2013.).*

In ragione di quanto precisato dalla Corte Costituzionale, devi quindi ritenersi che: **"La ricostruzione ermeneutica della nozione di ristrutturazione edilizia va effettuata esclusivamente con riferimento alla normativa nazionale, cui la legge regionale fa rinvio, e cui in linea di principio è riservata in via esclusiva la definizione degli interventi edilizi"** (TAR Lazio- Roma, sez. II bis, 13 maggio 2014 n. 4953) risultando, in conseguenza, del tutto ininfluenti eventuali previsioni difformi contenute nella normativa regionale.

In base all'attuale formulazione della lett. d) dell'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001 gli interventi di <Ristrutturazione edilizia> sono quelli *"rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, nonché quelli volti al ripristino*

di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza²".

L'art. 3, quindi, non menziona, gli interventi di modifica dei <prospetti> fra le opere di ristrutturazione.

Per un'esatta comprensione dell'estensione della categoria edilizia oggetto di disamina, **la definizione di cui all'art. 3 TUEd deve tuttavia integrarsi con quanto previsto all'art. 10, comma 1, lett. c)** per cui: "**Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:**

a) gli interventi di nuova costruzione;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti."

Nell'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380/2001 le modifiche ai prospetti vengono testualmente "accostate" alla categoria edilizia della <Ristrutturazione edilizia>, o meglio, della ristrutturazione edilizia c.d. "pesante" (ovvero soggetta a P.d.C.)³.

*

Tanto premesso, per comprendere se **OGNI variazione ai prospetti rappresenti una <Ristrutturazione Edilizia>** (per di più "pesante") o se, viceversa, sia possibile ricondurre gli interventi "minori" nell'ambito della <Manutenzione> (**primo e secondo quesito**) è anzitutto doveroso e necessario un chiarimento sulla nozione di <prospetto>.

² E' noto che, l'originaria formulazione disponeva l'obbligo di "*successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente*". Tale nozione venne sostituita dall'obbligo "*di ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente*" (art. 1., c. 1, lett. a) d.lgs. 301/02); con il d.l. 69/2013, è stata soppressa il vincolo della "sagoma" e con il d.l. 33/2014 le parole: "*i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari*" sono sostituite dalle seguenti: "*la volumetria complessiva degli edifici*".

³ Nel rispetto del riparto di competenze Stato-Regioni circa la definizioni degli interventi edilizi, la Regione Emilia Romagna si è avvalsa delle possibilità di cui all'art 22, comma 4, d.P.R. n. 380/2001, per cui: "*Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44*". A livello regionale, pertanto, secondo quanto disposto dall'art. 13, comma 1, lett. d) della L.R. n. 15/2013, tutti gli interventi di ristrutturazione sono soggetti a SCIA e non già a P.d.C.

La definizione di <prospetto>, infatti, non è contenuta né nel Testo unico o in altre disposizioni legislative o regolamentari né, a livello regionale, nella Delibera di Assemblea Legislativa n. 279/2010, quale "Atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi".

In accordo alla giurisprudenza amministrativa **i <prospetti> "consistono nelle aperture sulla sagoma del fabbricato, cioè sulle pareti esterne, senza superfici sporgenti."** (Cfr. TAR Puglia-Bari, sez. III, 14 gennaio 2013 n. 54; TAR Lombardia-Milano, sez. II, 5 settembre 2012 n. 2232; TAR Puglia-Lecce, sez. I, del 21 gennaio 2003 n. 232).

In particolare, come recentemente specificato dalla Corte di Cassazione: **"Il concetto di prospetto non va confuso con quello di sagoma. Questa Corte di legittimità ha in più occasioni sottolineato come per sagoma debba intendersi la conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro, considerato in senso verticale ed orizzontale, così che solo le aperture che non prevedano superfici sporgenti vanno escluse dalla nozione stessa di sagoma (cfr questa sez. 3, n. 19034 del 18.3.2004, Calzoni, rv. 228624).I prospetti, in altri termini, costituiscono un quid pluris rispetto alla sagoma, attenendo all'aspetto esterno, e quindi al profilo estetico-architettonico dell'edificio. La chiusura di preesistenti finestre e la loro apertura in altre parti, l'apertura di balconi in luogo di finestre, così come l'allargamento del portone di ingresso, essendo relativi al prospetto, non afferiscono al concetto di sagoma."** (cfr. Corte di Cassazione, sez. III penale, 20 maggio 2015 n. 20846)⁴.

Per meglio comprendere cosa si intende per <prospetto> pare utile il riferimento a talune esemplificazioni date in giurisprudenza per cui:

- **"la trasformazione di una finestra in portafinestra costituisce, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, modifica del prospetto"** (Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 ottobre 2011 n. 5431; 30 "comportante una modifica non qualificabile come **ristrutturazione edilizia**

⁴ In senso del tutto analogo, anche la dottrina che si è occupata della distinzione sagoma-prospetti ha affermato: "I due concetti a ben vedere si intersecano, e quindi se nel concetto di sagoma sembrano rientrare anche i perimetri verticali ed orizzontali (ivi compresi balconi, tettoie, etc) nel solo concetto di prospetto rientrano finestre, porte finestre e tutto quanto non sporge dall'edificio ovverosia che non rientra nei perimetri come sopra definiti".(Paolo Urbani, *La Ristrutturazione Edilizia Leggera nel Decreto del Fare*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2014).

- "minore", e per il quale, quindi, non è sufficiente la mera denuncia di inizio attività." (Cass. pen., sez. III, 20 maggio 2014, n. 30575; Cass. pen. sez. III, 21 maggio 2013, n. 38338 e Cass. pen., sez. III, 4 dicembre 2008, n. 834) ;
- **la modifica dei finestroni e dei vani di accesso...realizzando un'oggettiva trasformazione della facciata del palazzo**, mediante la sostituzione e modifica di elementi, (è) tale da farlo ricomprendere nel novero degli interventi di **ristrutturazione edilizia**, di cui alla lett. c) del comma 1 dell' **art. 10, D.P.R. n. 380 del 2001** (in tal senso quale specifici precedenti di sezione: T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 19 febbraio 2009, n. 895; T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 29 gennaio 2009, n. 505, che classificano come interventi di ristrutturazione l'ampliamento di vano-finestra; nonché, in senso più generale per gli interventi sulla facciata aventi ad oggetto l'apertura o la modifica di finestre o porte: T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 28 novembre 2008, n. 20564; T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 2 luglio 2010, n. 2641). (T.A.R. Campania-Napoli, sez. IV, 20 marzo 2012, n. 1374) ;
 - **".. l'ampliamento di vano-finestra" e, a maggior ragione l'apertura del medesimo, "non rientra nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria,** né di restauro o risanamento conservativo (i quali presuppongono, ai sensi dell'art. 3, lett. b-c) d.P.R. n. 380 del 2001, la sostituzione o la conservazione di elementi anche strutturali degli edifici, che siano comunque preesistenti, ovvero l'inserimento di elementi nuovi, che abbiano tuttavia carattere accessorio), **ma nel novero degli interventi di ristrutturazione edilizia, di cui alla lettera c) del comma primo dell'art. 10, d.P.R. n. 380 del 2001,** dal momento che realizza un'oggettiva trasformazione della facciata del palazzo mediante la sostituzione e l'inserimento di elementi, nonché la modifica di altri." (così, TAR Campania, Napoli, sez. VI, 07 marzo 2013 n. 1299 e conformi T.A.R. Campania - Napoli, sez. IV, 20 marzo 2012, n. 1374; TAR Lazio – Roma, sez. 1 Quater, 10 settembre 2013 n. 8177; TAR Campania-Napoli n. 895/2009 e n. 505/2009; T.A.R. Sicilia-Catania, sez. I, 02 luglio 2010, n. 2641; Cons. di Stato, sez. I, 09 maggio 2012, n. 380; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 26 ottobre 2012, n. 4288) ;
 - **"l'edificazione di un muro esterno e di un parapetto accessorio a un balcone aggettante...[sono] opere che chiaramente alterano i prospetti..** la visibile alterazione del prospetto dell'edificio, conseguente all'intervento in esame, infatti, impone che il medesimo debba essere autorizzato mediante permesso di costruire." (TAR Campania-Napoli, sez. VI, 09 gennaio 2014 n. 96; Cons. di Stato,

sez. V, 23 luglio 2013, n. 3952; T.A.R. Campania- Napoli, sez. VI, 05 giugno 2013, n. 2912) ;

- **"La realizzazione di una vetrina, consistendo nell'inserimento di un nuovo elemento nella facciata dell'edificio, dal punto di vista tipologico non può essere ricompreso tra gli interventi di manutenzione ordinaria....nonostante le ridotte dimensioni..., non è condivisibile la tesi della ricorrente secondo la quale l'intervento non determina un'alterazione del prospetto dell'edificio."** (TAR Campania-Napoli, sez. VII, 26 febbraio 2010 n. 1168) ;
- **"L'inserimento di colonne di sostegno dei balconi, con la formazione di portici di consistenti dimensioni, anche laddove non comporti aumento delle volumetrie già computate ai sensi delle norme tecniche di attuazione, costituisce un quid novi che innova gli elementi formali dell'immobile, altera le sue caratteristiche e comporta una rilevante modifica dei prospetti del fabbricato."** (cfr. TAR Basilicata, 22 febbraio 2003, n. 182; TAR Piemonte, Sez. I, 25 febbraio 1999, n. 119 e T.A.R. Lombardia-Brescia, 8 maggio 2006 n. 457) ;
- **"il posizionamento stabile di una scala in ferro di collegamento tra il primo piano e la sovrastante terrazza costituisce elemento edilizio rilevante in quanto modificativo dei prospetti e della sagoma dell'edificio con conseguente legittimità del provvedimento gravato per omessa preventiva acquisizione del titolo abilitativo."** (TAR Lazio-Roma, sez. Iquater, 08 giugno 2011 n. 8011).

*

Emerge dal complesso delle decisioni succitate che l' orientamento "tradizionale" e consolidato della giurisprudenza, amministrativa e penale, laddove individua un intervento di modifica dei prospetti, ricomprende tale opera **"nell'ambito degli «interventi di ristrutturazione edilizia»di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), del t.u. n. 380 del 2001."** (TAR Bologna, 21 marzo 2014 n. 322 e TAR Campania-Napoli, sez. IV, 20 gennaio 2014 n. 337)⁵.

Specie alla luce delle modifiche apportate al TUEd dall'art. 17 del d.l. 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), che ha ampliato in modo significativo la categoria della

⁵ Non mancano, se ne dà conto, pronunce che valorizzano il mancato riferimento nell'art. 3, comma 1, lett. d) del TUEd delle modifiche dei <prospetti> al fine di escludere l'automatica ricomprensione di tali interventi nell'ambito della ristrutturazione edilizia (Cfr. TAR Puglia- Bari, n. 3210/2004: "Né potrebbe sostenersi che la omissione del riferimento ai prospetti nella definizione legislativa della ristrutturazione ex art.3, T.U. 380/2001 sia dovuta a mera dimenticanza").

<Manutenzione straordinaria>, includendovi le opere interne di frazionamento, di accorpamento o di variazione del numero e delle superfici delle unità immobiliari (a condizione del rispetto delle destinazioni d'uso originarie e della volumetria globale dell'edificio), occorre però chiedersi se non risulti più coerente con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità ricondurre fra gli interventi manutentivi, e non già nell'ambito della <Ristrutturazione edilizia> (per di più "pesante"), le variazioni "minori" ai prospetti.

In effetti, *"la disciplina edilizia ed urbanistica, rispetto alla quale il riferimento dell' art. 10, lettera c), del D.P.R. n. 380 del 2001 a sagoma e prospetti non può estendersi, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà dell'intervento pubblico autoritativo, agli interventi minori esterni all'edificio, coerenti con l'uso normale cui l'immobile è destinato e non incidenti sul complessivo assetto edilizio ed urbanistico urbano d'interesse pubblico generale, quali IL CAMBIO E LA MODIFICA DI SERRAMENTI, TAPPARELLE E PERSIANE, LA COLLOCAZIONE DI ANTENNE RADIOAMATORIALI E TELEVISIVE E DI COMPRESSORI DELLE POMPE DI CALORE e -aggiunge il Collegio- L'APERTURA DI NUOVE FINESTRE E LA LORO MODIFICA, purchè non incidenti sugli elementi strutturali dell'edificio e sulla divisione fra unità immobiliari, e purchè nel rispetto della disciplina pubblica sull'areazione ed illuminazione degli ambienti e sulle distanze, affacci e vedute."* (T.A.R. Lazio, Sez. II bis, del 21 settembre 2012, n. 7971).

Anche le Sezioni Riunite del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana hanno manifestato piena adesione all' *"orientamento della giurisprudenza amministrativa, che si ritiene condivisibile, e secondo il quale, in materia edilizia e urbanistica, il riferimento a sagoma e prospetti non può estendersi, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà dell'intervento pubblico autoritativo, agli interventi minori esterni all'edificio, coerenti con l'uso normale cui l'immobile è destinato e non incidenti sul complessivo assetto edilizio ed urbanistico di interesse pubblico generale. Tra questi va ricompresa anche L'APERTURA DI UNA NUOVA FINESTRA/LUCE o la sua modificazione (non incidente sugli elementi strutturali dell'edificio) la cui realizzazione non può essere legittimamente condizionata all'ottenimento di uno specifico permesso di costruire"* (Sezioni Riunite del C.G.A.S., Adunanza del 26 marzo 2013, parere n. 1255).

Si tratta di un orientamento che, a parere dello scrivente, deve ritenersi pienamente condivisibile e che infatti ha trovato seguito in diverse sentenze che hanno

ricondotto nell'ambito della <Manutenzione ordinaria>⁶ o della <Manutenzione straordinaria>⁷, varie opere recanti la variazione dei prospetti.

Ci si riferisce, a titolo esemplificativo ad interventi quali:

- la "**realizzazione di semplici luci** non modifica la sagoma **né modifica apprezzabilmente il prospetto dell'edificio**, e pertanto non può essere ritenuto intervento di ristrutturazione edilizia." (TAR Sicilia-Palermo, sez. II, 30 gennaio 2013 n. 241) ;
- il "**solo ispessimento delle pareti perimetrali (nella specie, per circa 25 cm.) conseguente al nuovo rivestimento esterno con pietre e mattoni** non risulta ex se sufficiente a qualificare l'intervento come "ristrutturazione edilizia" ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.P.R. 380 del 2001"(Cons. di Stato, sez. VI, 05 gennaio 2015 n. 9) ;
- l"**installazione di una tenda da sole facilmente smontabile**, in funzione ornamentale ed accessoria del fabbricato e di protezione dalle intemperie è configurabile come intervento di manutenzione straordinaria, ai sensi dell'art. 3, comma primo, d.P.R. n. 380/2001, ciò in quanto le tende solari, pur essendo destinate ad alterare la facciata dell'edificio cui accedono (per cui non possono definirsi interventi di manutenzione ordinaria), hanno tuttavia semplice funzione (accessoria e pertinenziale) di arredo dello spazio esterno, limitata nel tempo e nello spazio, in quanto si tratta di strutture generalmente utilizzate nella sola stagione estiva e che non determinano alcuna variazione plano-volumetrica dell'immobile principale, per cui non integrano né una nuova costruzione né una ristrutturazione edilizia"(TAR Basilicata, 22 gennaio 2015 n. 57);

⁶ Art. 3, comma 1 lett. a) TUEd "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

⁷ Art. 3, comma 1 lett. b) TUEd "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso".

- la **"tinteggiatura della facciata esterna di un edificio rientra nella definizione degli interventi di manutenzione ordinaria"** recata dall'articolo tre del testo unico dell'edilizia; infatti, l'articolo tre del d.p.r. 380 del 2001 definisce interventi di manutenzione ordinaria "gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici". La tinteggiatura della facciata di un edificio consiste, effettivamente, nel rinnovamento o riparazione di una finitura dell'edificio stesso, per cui ricade certamente nella suddetta definizione di manutenzione ordinaria. Erroneamente il comune ha classificato tale intervento edilizio nella manutenzione straordinaria, intendendosi per manutenzione straordinaria le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, ai sensi del medesimo articolo tre." (T.A.R. Molise, sez. I, 27 dicembre 2012 n. 786).

*

A fronte delle non univoche posizioni della giurisprudenza, deve comunque rilevarsi che sino ad una modifica degli artt. 3 e 10 del d.P.R. n. 380/2001, solo le **"opere che non siano di valenza e consistenza tale da provocare una concreta modifica dell'edificio originariamente autorizzato"** (Cons. di Stato, sez. IV, 24 settembre 2012 n. 5080) potranno ricondursi nella <Manutenzione>, diversamente, specie alla luce delle recenti indicazioni della Cassazione penale succitata (**Cass. pen. n. 20846/2015**), alla variazione dei prospetti scatterà la categoria della <Ristrutturazione edilizia>.

Si tratta di un orientamento che è stato di recente ribadito, affermando che

"La modifica delle aperture sui muri di compagno, invero, viene ricordato nella sentenza impugnata, ha comunque modificato i prospetti, alterando la sagoma. E sul punto non va dimenticato che questa Corte di legittimità ha precisato che l'esecuzione di interventi comportanti la modifica dei prospetti non rientra nelle tipologie delle ristrutturazioni edilizie "minori" e come tale richiede il preventivo rilascio di permesso a costruire (sez. 3, n. 38338 del 21.5.2013, Cataldo, rv. 256381, fattispecie in cui è stato ritenuto integrato il reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001; conf. sez. 3, n. 48478 del 7.11.2013, Cottone, rv. 258352)" (**Cass., sez. III penale, 21 settembre 2015 n. 38139**).

Pertanto, non appare – allo stato possibile, né corretto – affermare che la modifica dei "prospetti" configuri sempre e comunque un intervento "minore", così come (alla luce del condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa che richiama i fondamentali principi di proporzionalità e ragionevolezza), affermare che ogni intervento che modifica i "prospetti", sia automaticamente da ascrivere tra gli interventi di ristrutturazione edilizia, risultando necessaria una attenta valutazione del caso specifico.

Tale **accertamento dovrà, necessariamente, operarsi di volta in volta, avuto riguardo alle caratteristiche oggettive e all'effettiva portata dell'intervento.**

Per giurisprudenza pacifica, infatti, *"L'attività di ristrutturazione può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente considerati, ben potrebbero ricondursi alla manutenzione straordinaria o al restauro e risanamento conservativo: l'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, che non devono essere riguardate analiticamente, ma valutate nel loro complesso al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo"*. (così TAR Lombardia Brescia, sez. II, 02 marzo 2012 n. 355; TAR Campania-Salerno, sez. II, 03 dicembre 2010 n.13083; TAR Campania- Napoli, sez. VI, 06 febbraio 2014 n. 824; Cons. di Stato, sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1084 e TAR Toscana, Sez. III, 12.06.2014 n. 1024).

Non vi è dubbio, peraltro, che ciò genera una **situazione di oggettiva (e anticipata) incertezza per gli operatori**, che solo il Legislatore nazionale, con un opportuno intervento chiarificatore potrebbe far venir meno. In tal senso, sarebbe davvero auspicabile che Codesto Ordine si facesse interprete presso la Regione di tale improcrastinabile esigenza, evidenziando i gravi disagi che la situazione di incertezza genera tra gli operatori del settore.

*

Tanto considerato, si rende necessario approfondire il regime, gratuito o oneroso, degli interventi di modifica dei prospetti e le modalità di calcolo del contributo di costruzione, nelle componenti degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione (**terzo quesito**).

Quanto al contributo per gli oneri di urbanizzazione, pare anzitutto opportuno ricordare che, trattandosi di *"un corrispettivo di diritto pubblico di natura non tributaria, posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258; T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 13 gennaio 2011, n. 485; T.A.R. Puglia Bari, sez. III - 10/2/2011 n. 243) [...]* **l'unico legittimo presupposto imponibile è costituito dalla sussistenza o meno dell'eventuale maggiore carico urbanistico, con conseguente illegittimità della richiesta del pagamento di tali maggiori oneri se non si verifica la variazione del carico urbanistico.**"(T.A.R. Campania-Salerno, sez. II, 10 marzo 2014 n. 552 e conformi T.A.R. Sicilia-Catania, sez. I, 19 settembre 2013 n. 2249; TAR Lazio-Roma, sez.

II, 14.11.2007, n. 11213; TAR Piemonte, sez. II, 16 settembre 2013 n. 1009 e TAR Marche, 15 luglio 2014 n. 708).

Tanto è confermato dall'art. 30 L.R. n. 15/2013 "Oneri di urbanizzazione", per cui "Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia o agli interventi che comportano nuova edificazione **o che determinano un incremento del carico urbanistico...**⁸".

Tanto considerato, rilevata l'evidente inidoneità di un intervento edilizio limitato alla variazione dei prospetti (apertura di porte e finestre, di vetrine, installazione di impianti parabolici, etc....) a determinare una variazione del carico urbanistico, per tali opere **deve ritenersi esclusa l'esigibilità degli oneri di urbanizzazione.**

In merito al **costo di costruzione**, come ricordato in giurisprudenza, "preme rammentare che, secondo l'attuale sistema normativo (art. 16 del DPR 380/2001 che ricalca l'art. 6 della legge 10/1977 e l'art. 48 della legge regionale della Lombardia n. 12/2005), il costo di costruzione costituisce una prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente paratributaria, essendo **volta a colpire l'incremento di ricchezza derivante dall'attività edilizia svolta**, a differenza degli oneri di urbanizzazione, che attengono invece all'incremento del carico urbanistico. In altri termini, come del resto indicato espressamente nelle citate decisioni del giudice amministrativo d'appello, **il costo di costruzione è dovuto in relazione ai "vantaggi economici", connessi alla trasformazione edilizia** (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 13.05.2014 n. 1248).

Come ancora più di recente rimarcato dal Consiglio di Stato: "la quota del contributo di costruzione commisurata al costo di costruzione **risulta ontologicamente connessa alla tipologia e all'entità (superficie e volumetria) dell'intervento edilizio** e assolve alla funzione di permettere all'Amministrazione comunale il recupero delle spese sostenute dalla collettività di riferimento per la trasformazione del territorio consentita al privato istante (ossia, **a compensare la c.d. compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore, a seguito della nuova edificazione**)" (Cons. di Stato, sez. VI, 2 luglio 2015 n. 3298).

In concreto, in accordo a quanto precisato dalla L.R. 15/2013, "il costo di costruzione non può superare il valore determinato dal 5 per cento al 20 per cento...per le nuove costruzioni" (art. 31, comma 4, L.R. 15/2013), secondo i valori periodicamente

⁸Incremento del carico urbanistico da verificare, in accordo allo stesso art. 30 L.R. 15/2013 "in funzione di: a) un aumento delle superfici utili degli edifici; b) un mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili con incremento delle dotazioni territoriali; c) un aumento delle unità immobiliari, fatto salvo il caso di cui all'articolo 32, comma 1, lettera g)."

determinati dall' "Assemblea legislativa in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione e ubicazione" (art. 31, comma 1, L.R. 15/2013).

In applicazione di tale previsione, la Delibera del Consiglio regionale n. 1108 del 29 marzo 1999 dispone che "Per gli interventi sugli edifici residenziali esistenti" il Comune individua il modo di determinazione del costo dell'intervento "utilizzando la tabella di cui al successivo ALLEGATO C, concepita in modo tale che l'incidenza delle opere di finitura venga assunta convenzionalmente uguale a quella delle opere strutturali".

Il richiamato "Allegato C" indica le percentuali applicabili agli interventi eseguiti su parti strutturali o su accessori del fabbricato, come ad esempio i *tamponamenti* (20%) o i *balconi* (10 %), **ma nessuna voce risulta riconducibile ad interventi riferiti ai "prospetti" o comunque alle pareti esterne del fabbricato.**

Tanto considerato, pur se, a livello teorico, non pare potersi escludere che un intervento edilizio limitato alla modifica dei prospetti risulti idoneo a determinare un incremento del valore della proprietà (si pensi, per esempio, all'apertura di una porta-finestra o all'installazione di una vetrina..), così ritenendosi soddisfatto il presupposto per la richiesta del contributo, anche l'esigibilità del contributo di costruzione, allo stato, deve comunque ritenersi esclusa, trattandosi di una fattispecie contributiva non ricompresa nella Delibera regionale di riferimento.

* * *

Confidando di avere esaurientemente risposto ai quesiti sottoposti e nel restare a disposizione per ogni eventuale necessità, porgo Cordiali saluti.


(avv. Federico Gualandi)