

AVV. GUGLIELMO DELLA FONTANA
AVV. GIOVAN LUDOVICO DELLA FONTANA
AVV. ALBERTO DELLA FONTANA
AVV. M. PAOLA MARANI
AVV. FRANCESCA CALZOLARI

Modena, 24 marzo 2003



Spett.le Collegio dei Geometri
della Provincia di Modena

OGGETTO: parere in ordine alla gratuità delle
opere interne dopo l'entrata in vigore della
L.R. n.31/2002 contenente la disciplina
generale sull'edilizia.

Rispondo al quesito cortesemente postomi
in ordine alla assoggettabilità o meno della
categoria delle "opere interne" al contributo
di costruzione a seguito della entrata in
vigore della L.R. n.31/2002.

Al riguardo ritengo opportuno richiamare
l'evolversi della legislazione statale in
materia di esenzione dal pagamento del
contributo di concessione, a partire dalla
legge n.10/1977.

L'articolo 9 di tale legge dispone che il
contributo di concessione non è dovuto per una
serie di interventi tra i quali ricordo:

a)-gli interventi di restauro, di risanamento
conservativo e di ristrutturazione che non

comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, quando il concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione;

b)-gli interventi di manutenzione straordinaria;

d)-gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari;

e)-le modifiche interne necessarie per migliorare le condizioni igieniche o statiche delle abitazioni, nonché per la realizzazione dei volumi tecnici che si rendano indispensabili a seguito della installazione di impianti tecnologici necessari per le esigenze delle abitazioni.

Successivamente la legge statale 457/78 ha previsto, all'art.48, che, per gli interventi di manutenzione straordinaria, la concessione edilizia sia sostituita da una autorizzazione gratuita.

A sua volta il D.L. n.9/82 ha esteso il regime della autorizzazione gratuita ad una serie di interventi tra i quali ricordo:

a)le opere di restauro e risanamento conservativo in genere;

b)le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici al servizio di edifici già

esistenti;

Veniamo quindi alla legge statale n.47/85 la quale ha introdotto l'istituto della denuncia di inizio lavori stabilendo all'art.26 (e successive modificazioni) che siano soggette a tale denuncia le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche della sagoma della costruzione, dei prospetti né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, rispettino le originarie caratteristiche costruttive.

L'art.26 della L. n.47/85, pur non esprimendosi in ordine alla onerosità o meno dell'intervento, è stato pacificamente interpretato nel senso della gratuità degli interventi soggetti alla denuncia di inizio lavori.

Successivamente la legge statale n.662/96, nel sostituire l'art.4 del D.L. 398/93, ha stabilito che siano subordinati alla denuncia di inizio attività, tra gli altri, i seguenti interventi:

- a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;
- b) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, non modificano la destinazione d'uso;
- c) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni.

Il comma 10 del suddetto art.4 del D.L. n.398/93 (come sostituito dalla L. 662/96) stabilisce che l'esecuzione delle opere per cui sia esercitata la facoltà di denuncia di attività ai sensi del comma 7 è subordinata alla medesima disciplina definita dalle norme nazionali e regionali vigenti per le corrispondenti opere eseguite su rilascio di concessione edilizia.

Inoltre la L.662/96 ha sostituito l'ultimo comma dell'art.25 della L. n.47/85 il quale, a seguito di tale sostituzione, dispone che le leggi regionali debbano stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, siano subordinati a concessione onerosa o ad autorizzazione.

La Legge statale n.443/2001 ha poi introdotto la cosiddetta Superdia, stabilendo che, in alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati, in base a semplice denuncia di inizio attività, tra gli altri:

- a) gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398;
- b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma;

Il comma 7 dell'articolo unico della L. n.443/2001 stabilisce che nulla è innovato quanto all'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

In tale contesto si inserisce la recente L.R. n.31/2002, la quale non menziona e non disciplina la categoria delle opere interne.

In particolare l'art.8 della L.R. n.31 non elenca le opere interne tra gli interventi soggetti alla denuncia di inizio attività.

Si pone quindi la questione concernente il titolo abilitativo necessario per attuare le opere interne.

Al riguardo rilevo che, nel caso in cui tali opere rientrino nella manutenzione ordinaria, l'attività è libera ai sensi dell'art.4 della L.R. n.31/2002 onde non è richiesto alcun titolo abilitativo.

In caso invece di interventi più

consistenti, ritengo che le opere interne siano soggette alla d.i.a. obbligatoria.

Infatti l'art.8 della L.R. n.31 assoggetta alla d.i.a. obbligatoria non solo gli interventi di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, ma anche quelli di ristrutturazione edilizia e quindi tutti gli interventi sui fabbricati esistenti.

Quanto poi al quesito cortesemente postomi in ordine alla sussistenza o meno dell'obbligo di versare il contributo di costruzione in caso di realizzazione di opere interne, rilevo che ai sensi dell'art.30 della L.R. n.31/2002 sono esenti da detto contributo gli interventi di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, mentre sono soggetti al contributo gli interventi di ristrutturazione edilizia.

Inoltre l'art.28 della L.R. n.31/2002 dispone che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia o di nuova edificazione o comportanti un aumento di carico urbanistico in funzione di:

- a) un aumento delle superfici utili degli edifici;
- b) un mutamento della destinazione d'uso degli immobili con variazione delle dotazioni territoriali;
- c) un aumento di unità immobiliari.

Alla luce di tali disposizioni ritengo che le opere interne come definite dall'art.26 della L. n.47/85 (e cioè opere interne alle

costruzioni che non comportino modifiche della sagoma della costruzione, dei prospetti né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modificchino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone A, rispettino le originarie caratteristiche costruttive) non siano soggette al contributo di costruzione nemmeno ai sensi della L.R. n.31/2002.

Tali opere infatti non rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia e non comportano inoltre alcun aumento di carico urbanistico in funzione di un aumento di s.u. o di unità immobiliari nonché di un mutamento della destinazione con variazione degli standards.

Il discorso appare più complesso per quanto concerne le opere interne come definite dall'art.4 del D.L. n.398/93 (opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, non modificchino la destinazione d'uso).

Al riguardo si è sostenuto che le opere interne come definite dall'art.4 del D.L. n.398/93 possono comportare, oltre che un mutamento di destinazione al di fuori delle zone A, un aumento della s.u. e delle unità

immobiliari (in tal senso, ad esempio, Cass. Penale 23 marzo 2000 n.6189).

La questione è comunque controversa.

Si veda al riguardo T.A.R. Puglia Bari Sez.II n.1711/2000 nella cui motivazione si afferma che ai sensi dell'art. 4 del d.l. 5 ottobre 1993, nel testo novellato alla l. n.662/1996, il regime della denuncia di inizio di attività può trovare applicazione soltanto per le fattispecie ivi espressamente enumerate e contemplate, nella quale non può farsi rientrare il mutamento di destinazione d'uso, in quanto tale mutamento, espressamente vietato con riguardo alle opere interne "...limitatamente agli immobili compresi nelle zone A..." lo è, implicitamente, anche per le altre zone, posto che la d.i.a. è ammessa per le sole "varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia".

Seguendo il ragionamento del T.A.R. dovrebbe giungersi alla conclusione per cui le opere interne previste dall'art.4 del D.L. n.398/93 (e successive modificazioni) non potrebbero incidere sulla destinazione d'uso, sui parametri urbanistici e sulla volumetria.

In ogni caso, anche a voler aderire alla tesi più estensiva fatta propria dalla Cassazione, ritengo che le opere interne come definite dall'art.4 del D.L. n.398/93

(sostituito dalla L. n.662/96) debbano considerarsi gratuite ove siano assimilabili agli interventi di manutenzione straordinaria o di restauro e risanamento conservativo (salvo quanto si dirà in seguito in ordine al pagamento degli oneri di urbanizzazione in caso di interventi di restauro e risanamento conservativo comportanti un mutamento della destinazione d'uso compatibile ma con aumento del carico urbanistico).

Quando invece tali opere interne rientrano nell'ambito della ristrutturazione, determinando, ad esempio, un aumento di s.u. o di unità abitative, o un mutamento di destinazione strutturale comportante una variazione degli standards (con aumento quindi di carico urbanistico), esse devono ritenersi soggette al contributo di costruzione.

Rilevo al riguardo che la L.R. n.31/2002 nel disporre, all'art.28, che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi che determinino un aumento del carico urbanistico in funzione di un aumento di s.u. o di un aumento di unità immobiliari nonché di un mutamento della destinazione con variazione degli standards, si pone in contrasto con il successivo art.30 ai sensi del quale il contributo non è dovuto per gli interventi di restauro e risanamento conservativo i quali, in base alla definizione contenuta nell'Allegato alla legge, possono comportare una nuova destinazione d'uso purché compatibile con gli elementi tipologici,

formali e strutturali dell'edificio.

Tale contrasto deve essere risolto alla luce delle previsioni del precedente art.26 della L.R. n.31/2001 ai sensi del quale il mutamento di destinazione, con o senza opere, che determini un aumento del carico urbanistico, comporta il versamento degli oneri di urbanizzazione.

Se infatti il mutamento di destinazione senza opere che aumenti il carico urbanistico comporta il pagamento degli oneri, a maggior ragione tali oneri debbono ritenersi dovuti in caso di mutamento di destinazione con aumento di carico urbanistico nell'ambito di un intervento di restauro e risanamento conservativo.

Nel rimanere a disposizione per eventuali ulteriori approfondimenti, porgo i più cordiali saluti.

(Avv. Giovan Ludovico della Fontana)

