



Assessorat du Territoire et de l'Environnement
Assessorato Territorio e Ambiente

Parere

Si richiede di redigere un parere sulle modalità di calcolo del contributo edilizio per gli interventi di cui agli artt. 2 e 3 della legge regionale 24/2009 (“legge casa”).

In particolare si domanda di individuare il criterio per il calcolo del contributo nelle singole ipotesi di: *i*) esecuzione di nuovi volumi e superfici (art. 2 l.r. 24 del 2009); *ii*) esecuzione di nuovi volumi con contestuale intervento di restauro e/o ristrutturazione sulla parte esistente del fabbricato; *iii*) demolizione e ricostruzione di edifici con aumento fino al 35 per cento del volume esistente (art. 3 l.r. 24 del 2009).

La questione si compone di due profili:

1. posto che, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della l.r. 24/2009 il contributo edilizio va calcolato “*esclusivamente sulla quota di maggiore volumetria o di superficie realizzata, secondo le aliquote approvate e vigenti in ogni Comune*” si chiede se sia corretto calcolare il contributo distintamente sia sull'ampliamento che sugli ulteriori eventuali interventi sulla parte di fabbricato già esistente;
2. si chiede poi se il contributo per gli interventi di ampliamento di cui agli artt. 2 e 3 l.r. 24 del 2009 debba essere calcolato sulla base dei coefficienti previsti per la nuova costruzione ovvero di quelli relativi agli interventi su edifici esistenti o sul recupero.

Al fine di pervenire ad una corretta definizione delle problematiche sottese alla fattispecie in esame si ritiene necessario procedere ad una breve analisi della disciplina del contributo per il rilascio della concessione edilizia in relazione alle singole categorie di interventi edilizi.

Con tali premesse, una volta qualificata la natura degli interventi previsti dagli artt. 2 e 3 della l.r. 24 del 2009 sottoposti ad esame, sarà possibile individuare il contributo da applicare agli stessi.

1. LA DISCIPLINA DEL CONTRIBUTO CONCESSORIO.

Il rilascio della concessione edilizia è subordinato alla corresponsione di un contributo derivante dalla somma di due componenti: l'una corrispondente all'incidenza dell'opera sugli oneri di urbanizzazione, e l'altra, di natura prettamente tributaria, calcolato sul costo di costruzione.

Il primo elemento costitutivo del contributo, relativo agli oneri di urbanizzazione, è precisamente qualificato come un “*corrispettivo di diritto pubblico di natura non*

CT C:\Documents and Settings\SLusito\Local Settings\Temp\Parere oneri interventi 1.
casa.docx

Département du Territoire et de l'Environnement
Direction de la planification territoriale
Dipartimento Territorio e Ambiente
Direzione pianificazione territoriale



*tributaria, posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae*¹. Il pagamento di tale componente, che dunque presenta carattere di vero e proprio corrispettivo, è stato previsto per la prima volta nell'ordinamento italiano, a livello di principio, nella legge n. 10 del 1977. Successivamente, con l'art. 31 della c.d. "legge ponte" n. 765 del 1977 è stato definitivamente sancito, a carico del titolare di un titolo edilizio, l'obbligo della compensazione economica delle opere di urbanizzazione (realizzate o da realizzarsi) ovvero di realizzarle in proprio.

La seconda componente del contributo concessorio, calcolata in relazione al costo di costruzione, presenta invece natura di imposta.

Questa duplice struttura del contributo concessorio è fatta propria anche dall'art. 64, comma 1 della l.r. 11 del 1998, secondo cui *"il rilascio della concessione edilizia comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione"*.

Sulla base di tale norma dunque si può affermare in via preliminare che il contributo non sia dovuto che per il caso di concessione edilizia restando invece esclusa la sua corresponsione in caso di denuncia di inizio attività.

Ai fini della determinazione della parte di contributo riferita agli oneri di urbanizzazione, l'art. 65 della l.r. 11 del 1998 dispone che *"l'incidenza degli oneri di urbanizzazione è stabilita, ai fini del contributo per il rilascio della concessione, con deliberazione del Consiglio comunale in base alle tabelle parametriche a loro volta definite con deliberazione del Consiglio regionale, per classi di Comuni, in relazione"* ad una serie di criteri ivi indicati².

Per quanto concerne invece la componente del contributo relativa al costo di costruzione, l'art. 66, comma 1 della l.r. 11 del 1998 prevede che *"il costo di costruzione per i nuovi edifici e per gli interventi su edifici esistenti a destinazione residenziale è determinato, ai fini della definizione e dell'applicazione del contributo per il rilascio della concessione edilizia, con deliberazione del Consiglio regionale, in misura pari ai costi massimi ammissibili definiti per l'edilizia agevolata"*.

In attuazione delle disposizioni riportate, le modalità concrete di determinazione del contributo edilizio nelle sue due componenti sono demandate a due deliberazioni del Consiglio Regionale.

Per calcolo della quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, la deliberazione del Consiglio Regionale n. 2450 del 6 febbraio 2002, prevede la classificazione di tutti i Comuni in rapporto all'effetto urbano di ciascuno di essi. Per ciascun livello di effetto urbano è poi stato individuato un coefficiente di calcolo da moltiplicare per il costo standard medio delle opere di urbanizzazione fissato dal provvedimento in € 87,00 per ogni metro quadrato di superficie utile abitabile (da rapportare all'indice ISTAT). La deliberazione demanda al Consiglio Comunale la fissazione di un'ulteriore coefficiente nell'ambito di un

¹ Cons. di Stato, Sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258; Cons. di Stato, Sez. V, 23 maggio 1997, n. 529; T.A.R.; Calabria, Catanzaro, Sez. II, 21 giugno 2005, n. 1120.

²a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei Comuni;

b) alle caratteristiche geografiche degli stessi;

c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;

d) agli spazi da riservare per i servizi locali e ai limiti di densità edilizia, altezza e distanza definiti dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 23.

indice minimo e uno massimo per ogni zona e tipologia di intervento edilizio (nuova costruzione/recupero) e in base alla destinazione dell'edificio da realizzare (Attività produttive/artigianato/alberghiero...).

Per quanto concerne il calcolo del contributo dovuto in relazione al costo di costruzione, la deliberazione di Consiglio Regionale n. 2451 del 6 febbraio 2002 ha previsto la suddivisione dei comuni sulla base di quattro livelli di effetto turistico. Per ottenere l'importo di questa seconda componente del contributo edilizio, il costo di costruzione deve essere moltiplicato per il coefficiente individuato per la classe di effetto turistico di appartenenza del comune. Tale coefficiente differisce a seconda della tipologia di intervento, delle superfici del fabbricato nonché della classe di appartenenza dell'edificio.

2. L'APPLICAZIONE DEL CONTRIBUTO AGLI INTERVENTI DI CUI AGLI ARTICOLI 2 E 3 DELLA L.R. 24 DEL 2009.

Ai sensi dell'art. 2 della l.r. 24 del 2009 (Legge Casa) *“è consentito l'ampliamento o la realizzazione di unità immobiliari mediante l'esecuzione di nuovi volumi e superfici in deroga agli strumenti urbanistici generali e ai regolamenti edilizi, a condizione che siano garantite le prestazioni energetiche e igienico-sanitarie esistenti e la sostenibilità ambientale dell'unità immobiliare oggetto dell'intervento”* nella misura massima del 20 per cento del volume esistente ed esclusivamente per le unità immobiliari il cui titolo abilitativo sia stato acquisito entro il 31.12.2008.

Il successivo articolo 3 della l.r. 24 del 2009 prevede invece il caso dell'integrale *“demolizione e ricostruzione di edifici realizzati anteriormente al 31 dicembre 1989, con aumento fino al 35 per cento del volume esistente”, “a condizione che si utilizzino criteri e tecniche di edilizia sostenibile, fonti di energia alternative e rinnovabili o misure di risparmio delle risorse energetiche o idriche”*.

Inoltre, l'art. 7 l.r. 24 del 2009 dispone che il contributo concessorio *“per gli interventi realizzati ai sensi degli articoli 2, 3 e 4, è calcolato esclusivamente sulla quota di maggiore volumetria o di superficie realizzata, secondo le aliquote approvate e vigenti in ogni Comune”*.

La deliberazione della Giunta Regionale n. 514 del 2009, che al punto 7.1 tratta il tema del contributo edilizio³, non contiene disposizioni relative ai coefficienti applicabili agli interventi di ampliamento.

Si tratta quindi di comprendere in primo luogo se la tariffa da applicare in caso di ampliamento ai sensi dell'art. 2 l.r. 24 del 2009 con contestuale restauro e/o ristrutturazione del fabbricato esistente debba essere riferita al solo ampliamento e non all'intervento contestuale e, in secondo luogo, di determinare se il coefficiente da applicare all'incremento

³ “7.1 Contributo per il rilascio del titolo abilitativo.

Il contributo per il rilascio del titolo abilitativo, di cui all'articolo 64 della l.r. 11/1998, è calcolato esclusivamente sulla quota di maggiore volumetria o di superficie realizzata, secondo le aliquote approvate e vigenti in ogni Comune.

Si rammenta che per gli interventi soggetti a DLA non è dovuto alcun onere.

Per gli interventi realizzati ai sensi degli articoli 3 e 4, il contributo di cui all'articolo 64 della l.r. 11/1998 è ridotto del 50% per l'abitazione permanente o principale.

Nel caso, invece, di procedimento coordinato, è necessario calcolare il contributo richiesto per il rilascio del titolo abilitativo, tenendo conto delle riduzioni previste dalla l.r. 24/2009. In particolare, nel caso in cui con procedimento coordinato si intende realizzare l'incremento volumetrico di un'abitazione principale (DLA) e contestualmente mutare la destinazione d'uso (concessione edilizia), il contributo relativo all'incremento volumetrico non è dovuto perché tale intervento sarebbe, di per se, soggetto a DLA (= titolo non oneroso), mentre è dovuto per il mutamento di destinazione d'uso.”



di volume o superficie sia quello relativo alla nuova costruzione piuttosto che quello relativo agli interventi di recupero o su edifici esistenti.

Per quanto concerne la prima questione sembra chiaro che, alla luce del disposto dell'art. 7 l.r. 24 del 2009, il contributo debba certamente essere calcolato sui nuovi volumi e sulle nuove superfici concessionati con eventuale riduzione del 50 per cento nel caso in cui gli interventi siano realizzati su una preesistente abitazione permanente principale (art. 7, comma 3 l.r. 24 del 2009). Nel caso in cui, oltre all'ampliamento vengano contestualmente effettuati il restauro e/o la ristrutturazione edilizia della parte di edificio già esistente, questi ulteriori interventi saranno da assoggettare all'ordinario contributo edilizio ove dovuto.

Il contributo edilizio dovrà pertanto essere calcolato distintamente e corrisposto sia per l'ampliamento che per gli altri interventi sull'esistente.

Si tenga poi conto che, come noto, il restauro, in assenza di mutamenti della destinazione d'uso, non è soggetto ad oneri poiché autorizzabile con denuncia di inizio attività (art. 61, comma 1, lett. a) l.r. 11 del 1998) e che nel caso di un intervento di restauro previsto insieme alla ristrutturazione della stessa superficie, tra questi due interventi, deve trovare applicazione il principio dell'assorbimento⁴.

In tal senso l'intento dell'art 7 l.r. 24 del 2009 pare essere quello di evitare che il comune calcoli il contributo sommando anche il volume relativo all'edificio preesistente e quindi prenda a riferimento (soprattutto riguardo al costo di costruzione) un coefficiente più elevato. In altri termini introduce un criterio di scissione delle superfici da assumere come parametro di calcolo del contributo edilizio.

In secondo luogo è necessario comprendere se il contributo da corrispondere per gli ampliamenti di cui agli art. 2 e 3 l.r. 24 del 2009, considerato in entrambe le sue componenti, sia da calcolare in base agli indici previsti per la nuova edificazione piuttosto che per quelli relativi agli interventi sull'esistente o di recupero.

Si tratta in altri termini di stabilire se, almeno ai fini del calcolo del contributo di costruzione, gli ampliamenti di volumetria previsti dalle due norme richiamate siano qualificabili come nuova costruzione o meno.

A tal fine la deliberazione della Giunta Regionale n. 2515 del 1999⁵, attraverso un'elencazione esemplificativa, ha individuato gli interventi ammessi in zona A in assenza degli strumenti attuativi previsti dall'art. 52 della l.r. 11 del 1998 e ne ha definito esattamente i contorni. In particolare, per quanto rileva in questa sede, il paragrafo E (punto 1) del provvedimento, ha previsto in *primis* che l'intervento di ristrutturazione edilizia "è soggetto a concessione edilizia e sottoposto a contributo di onerosità", mentre in secondo luogo è disposto che "rientrano altresì nella ristrutturazione edilizia gli interventi di sopraelevazione non derivanti dall'adeguamento delle altezze interne dei piani esistenti ai minimi di legge e

⁴ Secondo la D.G.R. 2515 del 1999 "occorre tenere conto del carattere assorbente della categoria «superiore» rispetto a quella «inferiore», al fine dell'esatta individuazione degli interventi da realizzare e della puntuale applicazione delle disposizioni. Pertanto quando un intervento edilizio comprende contestualmente diversi tipi di opere, ancorché diversamente classificabili, tutte rientrano nella categoria di quella prevalente di maggior rilievo: la gradualità degli interventi di recupero, al fine di stabilirne la prevalenza, va intesa dal minimo costituito dalle opere di manutenzione ordinaria, fino all'intervento più complesso costituito dalla ristrutturazione. Il sommarsi di più interventi ancorché della stessa categoria, può condurre a configurare l'insieme delle opere come appartenenti ad una categoria superiore. Tale accertamento dovrà essere effettuato in sede di verifica della conformità alle norme urbanistico-edilizie. ...".

⁵ Pubblicata nel 1° supplemento ordinario al Bollettino Ufficiale Regionale n. 38 del 31 agosto 1999.



gli interventi di ampliamento planimetrico". Ad ulteriore precisazione per definire la "ristrutturazione totale", nel provvedimento (punto 2 lett c) del paragrafo E), si è affermato che rientrano in tale categoria gli interventi relativi a:

"1) demolizione e ricostruzione sullo stesso sedime dei fabbricati con tipologie coerenti con il contesto e volumi deducibili dalla documentazione esistente: sono ammissibili parziali spostamenti per dare esecuzione ad opere dirette a migliorare la funzionalità di infrastrutture pubbliche;

2) demolizione e ricostruzione, anche su diverso sedime, di bassi fabbricati previo loro adeguamento alle tipologie di zona;

3) interventi combinati tra quelli descritti alle lettere a) e b) (n.d.r. ristrutturazione interna ed esterna) su elementi esterni ed interni".

Alla luce delle disposizioni riportate, almeno ai fini del calcolo del contributo edilizio⁶, sembra corretto affermare che tutti quegli interventi realizzati ai sensi della "legge casa", che per loro particolare natura possano essere assimilati alla riportata definizione di ristrutturazione edilizia, rientrino nella categoria della ristrutturazione edilizia e non in quella di nuova costruzione⁷, dovendo così essere sottoposti all'applicazione dei coefficienti per il calcolo del contributo edilizio relativi al recupero e agli interventi su edifici esistenti invece che a quelli previsti per le nuove costruzioni.

Tale conclusione, pur sensibilmente divergente dall'impostazione giurisprudenziale maturata con riferimento alle disposizioni del D.P.R. 380 del 2001 che

⁶ Non è possibile giungere a conclusioni analoghe con riferimento al tema delle distanze. In tal senso infatti la sopraelevazione deve considerarsi nuova costruzione ed è quindi è soggetta al rispetto delle distanze (tra le tante si veda Cass. Civ. Sez. III, Sent. n. 21059 del 2009, secondo cui "la sopraelevazione, anche se di ridotte dimensioni, comporta sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro e va, pertanto, considerata a tutti gli effetti, e, quindi, anche per la disciplina delle distanze, come nuova costruzione"). Inoltre, con particolare riferimento alle fasce di rispetto stradali, secondo un orientamento costante (*ex multis* Consiglio di Stato Sent. n. 3032 del 2010 che ha confermato TAR Valle d'Aosta Sent. n. 109 del 2005) ritiene che "il divieto di costruire ad una certa distanza dalla sede stradale si applichi anche nel caso di opere che costituiscono mera sopraelevazione di un edificio preesistente". Nello stesso senso TAR Valle d'Aosta Sent. n. 62 del 2009 sempre con specifico riferimento al tema di fasce di rispetto stradali.

Peraltro secondo le stesse disposizioni dell'art. 2, comma 4 l.r. 24 del 2009 gli interventi di ampliamento devono rispettare le norme relative alle "distanze tra edifici stabilite dagli strumenti urbanistici generali".

⁷ Tesi che, pur senza fare riferimento alle disposizioni regionali, è condivisa anche da TAR Bologna, Sent. n. 719 del 2011, secondo cui "la tesi della totale gratuità di un intervento edilizio, asseritamente ascrivibile alla categoria del restauro e risanamento conservativo, è destituita di fondamento, ove il medesimo abbia comportato il raddoppio (nella specie, da due a quattro) delle unità abitative esistenti nel fabbricato, realizzate anche mediante sopraelevazione, rifacimento *ex novo* di parti verticali ed orizzontali crollate, inserimento di scale, recupero ad abitazione di stalle e fienili e rifacimento di solai: infatti, più che rivolto a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità, mediante un insieme sistematico di opere, il progetto appare rivolto a trasformarlo tramite un complesso di opere idonee a dar luogo ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, come il ripristino o la sostituzione di elementi costitutivi o l'eliminazione, la modificazione e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti: donde il corretto suo inquadramento comunale nella categoria della riqualificazione e ricomposizione tipologica, ex art. 22.4, n.t.a., p.r.g., ed il suo assoggettamento ad oneri concessori, ex comma 7, stesso articolo, trattandosi di ristrutturazione e non di intervento conservativo, ex art. 31, l. n. 457 del 1978."; nello stesso senso TAR Napoli, Sent. n. 566 del 2010 secondo cui "il discrimine tra gli interventi manutentivi o di restauro, per i quali è sufficiente la d.i.a e quelli di ristrutturazione, asserviti a permesso di costruire, è individuabile nella circostanza che i primi sono diretti a conservare l'edificio nel rispetto della sua tipologia, forma e struttura, senza alcun inserimento di elementi innovativi pur se sostitutivi di quelli precedenti, mentre i secondi sono diretti ad alterare, anche sotto il profilo della distribuzione interna, l'originaria consistenza fisica dell'immobile e comportano altresì l'inserimento di nuovi impianti e la modifica e redistribuzione dei volumi. Pertanto, la realizzazione di una struttura motorizzata in ferro e cristalli di dimensioni m. 2,50 x 1,00 x H 1,00 e di altra struttura in sopraelevazione al preesistente parapetto del terrazzo di copertura, costituita da due scatolari verticali in ferro distanti circa m. 3,00 con altezza dall'estradosso del parapetto di circa m. 1,90 nonché due scatolari orizzontali aggettanti il terrazzo per circa m. 1,00, è tale da dar luogo a quell'inserimento di elementi innovativi idoneo a connotare l'intervento come ristrutturazione edilizia ed è quindi sottoposta al regime del permesso di costruire".



qualifica l'ampliamento in sopraelevazione come nuova costruzione, appare come l'unica correttamente sostenibile alla luce della competenza primaria della Regione Autonoma Valle d'Aosta in materia urbanistica, sancita dall'art. 2 lett g) dello Statuto Speciale (e recentemente ribadita anche dal T.A.R. Valle d'Aosta⁸), in forza della quale è stato attribuito ai singoli interventi edilizi, e segnatamente alla ristrutturazione edilizia, un significato proprio che ai sensi dell'art. 97 l.r. 11 del 1998 non può essere integrato dalle norme nazionali che per le parti specificamente non disciplinate.

Al contrario, tutti gli interventi di ampliamento ex "legge casa" non inquadrabili nella categoria della ristrutturazione edilizia come definita dal paragrafo E) della DGR 2515 del 1999, dovranno essere ricondotti al concetto di nuova costruzione e quindi assoggettati ai relativi coefficienti di calcolo del contributo edilizio. Tale interpretazione è del resto confortata dal dato testuale dell'art. 2, comma 4 l.r. 24 del 2009, secondo cui "*gli interventi di cui al presente articolo (...) possono essere realizzati attraverso una nuova costruzione in ampliamento rispetto al volume esistente*".

3. CONCLUSIONI

In conclusione dunque, per gli interventi di ampliamento di cui agli artt. 2 e 3 l.r. 24 del 2009 rientranti nella definizione di ristrutturazione edilizia, il coefficiente da applicare per il calcolo del contributo edilizio è quello previsto per il recupero e per gli interventi su edifici esistenti. Per tutti gli altri interventi, costituenti nuova costruzione, troverà invece applicazione il coefficiente relativo alla nuova costruzione.

Al tempo stesso, nel caso in cui l'ampliamento realizzato ai sensi dell'art. 2 l.r. 24 del 2009 sia contestuale ad altri interventi sulla parte di fabbricato già esistente, il contributo edilizio dovrà essere calcolato distintamente e corrisposto sia per l'ampliamento che per gli altri interventi sull'esistente, salva l'applicazione del principio di assorbimento esclusivamente tra questi ultimi.

Il Direttore della
Direzione pianificazione territoriale

Chantal Trèves

⁸ Cfr. TAR Valle d'Aosta, Sent. N. 48 del 17 maggio 2012, secondo cui "*la Regione Valle d'Aosta ha competenza primaria in materia urbanistica, come stabilito dall'art. 2, lett. g, dello Statuto. Di conseguenza, la legge regionale n. 11 del 1998 deve essere applicata in via esclusiva, senza che via sia alcuna possibilità di integrare o sostituire le disposizioni contenute nella stessa con il Testo unico dell'edilizia di provenienza statale*".