



LA “NUOVA” MANUTENZIONE STRAORDINARIA...E DINTORNI

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 5/2016)¹ *(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)*

La vigente Legge Regionale 30 luglio 2013, n. 15 “Semplificazione della disciplina edilizia”, alla lettera b) dell’Allegato, ha dettato la definizione della “manutenzione straordinaria”, come segue:

“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 i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso”.

L’Art. 60 “Disapplicazione di norme statali” della medesima L.R., stabilisce quindi che “A seguito dell’entrata in vigore della presente legge non trova diretta applicazione nel territorio regionale la disciplina di dettaglio prevista dalle disposizioni legislative e regolamentari statali della Parte I, Titoli I, II e III, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001”.

Il Testo Unico dell’Edilizia nazionale, ovvero il D.P.R. n. 380/2001, all’articolo 3, lettera b), che fa parte proprio della Parte I, Titolo I, Capo I, dettava all’epoca della emanazione della L.R. n. 15/2013, la seguente definizione 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 i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso”, ovvero esattamente e testualmente quella che successivamente è stata ripresa dalla L.R. n. 15/2013.

Vi è da precisare comunque da subito che l’articolo 3 del TUE ha natura di rango legislativo (L), ovvero di rango primario.

A tale proposito deve essere citata la pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 376/2002), laddove si sancisce che la delegificazione di alcune norme esclude che dalle stesse, aventi oggi natura regolamentare, possano essere desunti principi fondamentali della materia:

«...la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude di per sé che da queste ultime possano trarsi principi vincolanti per le Regioni».

Ciò vale appunto per le norme che nel T.U.E. hanno rango regolamentare (R), ovvero secondario, sicché tali norme statali non sono vincolanti per le successive norme regionali, che possono assumere anche determinazioni diverse, sebbene entro i limiti generali imposti dalla norma sovraordinata statale.

Ma così non è, come detto, per l’articolo 3 del T.U.E., che ha invece natura legislativa.

¹ *La presente Disposizione Tecnico Organizzativa riveste carattere regolamentare.*

In tal senso è fondamentale allora citare l'ulteriore e più recente pronuncia ancora della Corte Costituzionale, n. 309, del 21.11.2011, sul giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, e 103 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*): che dettava una definizione di ristrutturazione edilizia diversa da quella stabilita invece dal TUE.

In sostanza quindi:

- a) la LR Lombardia 12/05 dettava una definizione di RE diversa da quella prevista dall'art. 3 del TUE;
- b) ma l'art. 3 del TUE è di rango primario (L) e quindi superiore;
- c) e quindi prevale ed è immodificabile dalle Regioni.

La materia del "*Governo del territorio*" è, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (dopo la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001), di "*legislazione concorrente*", ovvero di competenza regionale ma sulla base di principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

La Corte Costituzionale afferma, con la pronuncia sopra riportata, come *«debbono essere ricondotte nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio, le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi e che a maggior ragione sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di 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. Pertanto non è nella potestà legislativa regionale modificare le definizioni degli interventi edilizi stabiliti dalla norma statale. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato»*.

A conferma di questo, riportando il problema alla scala amministrativa ancora più inferiore, ovvero quella comunale, vi è poi il comma 2 dell'articolo 3 del TUE, il quale testualmente afferma:

"Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi...".

Più recentemente, con l'entrata in vigore del decreto legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014 (c.d. "*Sblocca Italia*"), è stato modificato l'art. 3 del TUE, dettando una nuova ed ancora diversa definizione di "*manutenzione straordinaria*".

Ciò comporta che la definizione di manutenzione straordinaria contenuta nella disciplina regionale (Allegato alla L.R. n. 15/2013) e testualmente identica a quella nazionale precedente, non sia più valida ed operi direttamente quella nuova nazionale.

Ne consegue che l'Allegato alla L.R. n. 15/2013 (che riproduceva fedelmente la definizione previgente), dovrà essere adeguato alla nuova definizione nazionale (e, nel frattempo, non opera).

Ciò è stata espressamente confermato dalla Circolare Regionale sul Decreto Sblocca Italia (n. 0442803 del 21/11/2014), laddove si afferma: *"Numerose norme regionali infatti si debbono considerare superate e sostituite ovvero integrate da quanto disposto dal DL convertito, che contiene disposizioni legislative di dettaglio che innovano i principi fondamentali della materia edilizia e che, in quanto tali, prevalgono direttamente sulla normativa regionale antecedente e sono immediatamente operative...La nuova definizione della manutenzione straordinaria, che sostituisce di fatto quella prevista dall'Allegato alla L.R. n. 15 (che riproduceva l'identico testo statale previgente)"*.

In tal senso la stessa Circolare regionale ha fornito il testo di quello che sarà il futuro e nuovo Allegato alla L.R. 15/2013, della nuova definizione di manutenzione straordinaria (corrispondente a quella nuova nazionale).

Verrebbe da chiedersi: che senso e che utilità ha che la legge regionale replichi e duplichi la definizione nazionale? Soprattutto quando è la stessa Regione ad imporre ai Comuni, con la D.G.R. n. 994 del 07.07.2014², il principio di non duplicazione delle norme sovraordinate all'interno dei propri strumenti urbanistici!

² Atto di coordinamento tecnico regionale per la semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso l'applicazione del principio di non duplicazione della normativa sovraordinata (artt. 16 e 18-bis, comma 4, LR 20/2000).

In tal senso è anche interessante citare quanto contenuto nella nota regionale n. 0363261 del 08.10.2014. laddove si afferma: *"Il meccanismo voluto dalla legge regionale, n. 15 del 2013 comporta una evidente semplificazione della normativa edilizia: al mutare della normativa sovraordinata si ha un automatico adeguamento dell'intero sistema. Viceversa, la riproduzione delle fonti normative sovraordinate in atti*

Ciò premesso, la nuova definizione nazionale (e conseguentemente, ed obbligatoriamente, regionale e comunale) di manutenzione straordinaria, introdotta dall'art. 17, comma 1, lettera a), legge n. 164 del 2014, che ha modificato la lettera b), del comma 1, dell'articolo 3 del Testo Unico per l'Edilizia, è la seguente:

“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 d'uso”.

Questa modifica della definizione di manutenzione straordinaria comporta un significativo ampliamento degli interventi che ad essa sono riferibili. Tali interventi, di converso, non rientrano più nella definizione di ristrutturazione edilizia, cui in precedenza invece appartenevano.

I limiti imposti alla manutenzione straordinaria sono sostanzialmente due:

1. la modifica della volumetria complessiva;
2. il mutamento di destinazione d'uso.

Il superamento di essi, o anche di uno solo di essi, qualificherebbe l'intervento come di ristrutturazione edilizia.

La definizione nazionale fa riferimento alla c.d. *“volumetria complessiva”* dell'edificio.

Tale definizione non è prevista nella D.G.R. n. 279 del 04.02.2010³. Se ne deve concludere che essa possa corrispondere invece alla definizione di *“volume totale o lordo (Vt)”* che è invece contenuta nella delibera stessa (voce n. 28), ovvero: *“Volume della figura solida fuori terra definita dalla sua sagoma planivolumetrica”*⁴.

Nella nuova definizione, gli interventi di MS (*“le opere e le modifiche necessarie per rimuovere e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici”*) non possono dunque alterare la volumetria complessiva degli edifici; mentre in precedenza non potevano modificare neppure il numero, il volume e le superfici delle singole unità immobiliari.

Tali vincoli quindi, ovvero:

1. numero delle U.I.;
2. volume delle singole U.I.;
3. superficie delle singole U.I.;

vengono cancellati.

Rimane invece fermo il divieto di operare, assieme ad un intervento di manutenzione straordinaria, il cambio della destinazione d'uso dell'immobile oggetto di intervento.

Di converso quindi, la M.S. comprende oggi, diversamente dal passato:

1. il frazionamento e accorpamento di unità immobiliari;
2. la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari.

dell'ordinamento comunale comporta, al contrario, una evidente rigidità e contraddittorietà del sistema, in quanto al mutare della normativa sovraordinata non si ha un automatico adeguamento dell'intero sistema, nonostante che si tratti di normative cogenti ed auto applicative che non necessitano di alcuna rielaborazione a livello locale. La presenza nell'ordinamento comunale di disposizioni difformi comunque formalmente vigenti impone di procedere ogni volta al formale recepimento, per operare la ricognizione delle disposizioni comunali da considerare implicitamente abrogate per contrasto con la normativa sopravvenuta”. Ora, se tale principio vale per i Comuni, per quale ragione non deve valere anche per la Regione? Ed il caso della manutenzione straordinaria (ma anche della ristrutturazione edilizia) è emblematico in tal senso.

³ Approvazione dell'atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi.

⁴ Voce n. 26: Sagoma planivolumetrica: “Figura solida definita dall'intersezione dei piani di tutte le superfici di tamponamento esterno e di copertura dell'edificio e del piano di campagna, compresi i volumi aggettanti chiusi e quelli aperti ma coperti (bow window, logge, porticati) e i volumi tecnici, al netto dei balconi e degli sporti aggettanti per non più di m 1,50, delle sporgenze decorative e funzionali (comignoli, canne fumarie, condotte impiantistiche), delle scale esterne aperte e scoperte se a sbalzo, delle scale di sicurezza esterne e di elementi tecnologici quali pannelli solari e termici”.

Per fugare ogni dubbio, viene altresì precisato, sempre nell'ambito della definizione di MS, che sono ricompresi tra gli interventi di MS 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 d'uso.

Ai sensi della Legge Regionale 30 luglio 2013, n. 15, Art. 28 *"Mutamento di destinazione d'uso"*, la destinazione d'uso in atto dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o l'ultimo intervento di recupero o, in assenza o indeterminatezza del titolo, dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento ovvero da altri documenti probanti.

Connessa alle modifiche della definizione di MS (operata dallo Sblocca Italia, con l'art. 14, c. 1, lette. c) è quella all'art. 6 del DPR n. 380/2001, con la quale si interviene sulle caratteristiche degli interventi di manutenzione straordinaria che, ordinariamente soggetti a Segnalazione Certificata di Inizio Attività, possono invece essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo⁵, quindi semplicemente previa CIL asseverata.

Rispetto al testo previgente dell'art. 6, comma 2, lettera a) del T.U.E., rimane infatti la sola condizione che l'intervento non debba riguardare le parti strutturali dell'edificio.

Nel testo previgente, per realizzare l'intervento semplicemente con la comunicazione di inizio lavori (CIL) erano richieste le seguenti condizioni, cui la norma non fa più riferimento in conseguenza della modifica:

1. l'intervento non comporti aumento del numero delle unità immobiliari;
2. l'intervento non implichi incremento dei parametri urbanistici.

Il nuovo comma 2 dell'art. 6 del T.U.E. stabilisce che: *"Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1⁶, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:... a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio"*.

E' bene rammentare che nel T.U.E. vi sono due distinte Comunicazioni di Inizio Lavori:

1. la semplice CIL - interventi di cui all'art. 6, c. 2, lett. b), c), d) ed e);
2. la CIL asseverata (CILA) – interventi di cui all'art. 6, c. 2, lett. a) ed e-bis).

Mentre nella L.R. n. 15/2013 vi è una sola Comunicazione di Inizio Lavori:

1. la CIL asseverata – interventi di cui all'art. 7, c. 4 e 5, della stessa L.R. n. 15/2013.

Pertanto la CIL regionale corrisponde alla CILA nazionale (sempre e solo asseverata).

La L.R. n. 15/2013, all'art. 7 *"Attività edilizia libera"*, al comma 4, lett. a), stabilisce:

"Nel rispetto della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, sono eseguiti previa comunicazione di inizio dei lavori:

1. *le opere di manutenzione straordinaria e le opere interne alle costruzioni, qualora non comportino modifiche della sagoma, non aumentino le superfici utili e il numero delle unità immobiliari, non modifichino le destinazioni d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio"*.

Ed, al comma 5:

"5. Per gli interventi di cui al comma 4, la comunicazione di inizio dei lavori riporta i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori e la data di fine dei lavori che non può essere superiore ai tre anni dalla data del loro inizio. La comunicazione è accompagnata dai

⁵ Ai sensi dell'articolo 9, c. 2, della L.R. n. 15/2013, I titoli abilitativi sono esclusivamente la SCIA e il Permesso di Costruire.

⁶ Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

necessari elaborati progettuali e da una relazione tecnica a firma di un professionista abilitato, il quale assevera, sotto la propria responsabilità, la corrispondenza dell'intervento con una delle fattispecie descritte al comma 4, il rispetto delle prescrizioni e delle normative di cui all'alinnea del comma 1, nonché l'osservanza delle eventuali prescrizioni stabilite nelle autorizzazioni o degli altri atti di assenso acquisiti per l'esecuzione delle opere...".

La modifica apportata dallo Sblocca Italia prevale, anche in questo caso, sulle previsioni regionali per le parti che avevano unicamente l'obiettivo di sviluppare e chiarire gli ulteriori limiti previsti dal testo statale ora abrogato, di modo che l'art. 7, comma 4, lettera a), della L.R. n. 15 si può considerare così modificato (ovvero eseguibile con CIL), secondo le indicazioni della citata Circolare Regionale sullo Sblocca Italia:

"le opere di manutenzione straordinaria e le opere interne alle costruzioni, qualora non modifichino le destinazioni d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio".

Ovvero scompaiono i divieti, per eseguire opere di MS con la CIL:

1. di modificare la sagoma dell'edificio;
2. di aumentare le superfici utili;
3. di aumentare il numero delle unità immobiliari.

Restano invece i divieti:

1. di modifica della destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari;
2. di riguardare le parti strutturali degli edifici;
3. di avere rilevanza per la pubblica incolumità;
4. di recare pregiudizio alla statica dell'edificio.

Ne consegue che le opere di MS che non rispettano tali caratteristiche (una o più di esse) sono soggette a SCIA (ai sensi dell'art. 13, c. 1, lett. a), della L.R. n. 15/2013).

Inoltre, dall'ammissibilità di un frazionamento e accorpamento connesso a opere che presentano le caratteristiche della manutenzione straordinaria, deriva la modifica del paragrafo 3 dell'atto di coordinamento tecnico regionale 27 gennaio 2014, n. 75⁷, laddove specificava che tale tipologia di frazionamento era soggetta a SCIA.

A seguito della innovazione normativa dello Sblocca Italia, gli interventi di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della L.R. n. 15 del 2013 si qualificano senz'altro di manutenzione straordinaria e sono soggetti a CIL asseverata, ovvero:

«il frazionamento di unità immobiliari, qualora non sia connesso ad un insieme sistematico di opere edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e qualora non comporti aumento delle superfici utili e mutamento della destinazione d'uso con incremento delle dotazioni territoriali...».

Il D.P.R. n. 380/2001, al comma 4, dell'articolo 17 - Riduzione o esonero dal contributo di costruzione, modificato dall'art. 17, comma 1, lettera h), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia", stabilisce che: *"Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, nonché per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a)⁸, qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile".*

⁷ Atto di coordinamento tecnico regionale, ai sensi dell'art. 12 LR 15/2013, per la definizione delle tipologie di intervento edilizio comportanti il frazionamento di unità immobiliari, esonerate dal contributo di costruzione (art. 32, comma 1, lettera g), e per l'individuazione dei casi di frazionamento dei fabbricati produttivi in deroga a limiti fissati dagli strumenti urbanistici (art. 55, comma 5).

⁸ Art. 6, c. 2: "Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:

a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio". Rispetto al testo previgente è stato soppresso il seguente periodo: "non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; (lettera così modificata dall'art. 17, comma 1, lettera c), legge n. 164 del 2014).

A questo proposito la Circolare della Regione Emilia Romagna-Assessorato programmazione territoriale, urbanistica. Riqualificazione urbana. Reti di infrastrutture materiali e immateriali. Mobilità, logistica e trasporti, n. PG.2014. 0442803, del 21/11/2014, afferma che: *“Il nuovo testo dell’art. 17, comma 4, del T.U. edilizia prevede che gli interventi di manutenzione straordinaria effettuabili semplicemente previa CIL asseverata siano sottoposti a contributo di costruzione, commisurato alle sole opere di urbanizzazione, e dunque ai soli oneri di urbanizzazione, qualora comportino aumento del carico urbanistico e dall’intervento derivi un aumento della superficie calpestabile”*.

Ovvero sono onerosi (e comunque solo in riferimento agli oneri e non anche al costo di costruzione) SOLO SE si verificano ENTRAMBE le condizioni:

1. aumento di carico urbanistico;
2. aumento della superficie calpestabile.

Ancora la stessa Circolare, afferma: *“Pertanto, pare di poter desumere dalla difficile interpretazione del testo normativo statale, che comunque prevale sulle precedenti previsioni regionali, che gli interventi di manutenzione straordinaria soggetti a CIL asseverata siano onerosi, nel caso in cui comportino aumento del carico urbanistico e prevedano anche l’aumento della superficie calpestabile. In tale ipotesi, dunque, si dovrà pagare la quota degli oneri di urbanizzazione corrispondente all’aumento della superficie calpestabile rispetto a quella dell’edificio originario. Di conseguenza, la particolare forma di frazionamento individuata dall’art. 32, comma 1, lettera g), della L.R. n. 15 del 2013 (e disciplinata dalla D.G.R. 27 gennaio 2014 n. 75⁹) continua ad essere esonerata dal contributo di costruzione (dal momento che tra i suoi requisiti vi è il non aumento della superficie utile delle unità immobiliari). Sono viceversa assoggettati a detto contributo gli interventi di manutenzione straordinaria soggetti a CIL asseverata, che prevedano la realizzazione di soppalchi; ma non quelli che prevedano il passaggio di locali o parti di essi da superfici accessoria a superficie utile, in quanto ciò non comporta aumento della superficie calpestabile”*.

La legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 *“Semplificazione della disciplina edilizia”*, assoggettando a contributo di costruzione la generalità degli interventi edilizi (art. 29), annovera, nell’ambito delle tipologie di intervento esonerate dallo stesso contributo (l’intero contributo: oneri di urbanizzazione e costo di costruzione), l’ipotesi del frazionamento di unità immobiliari (art. 32, comma 1, lettera g), nel caso in cui ricorrano particolari condizioni. La norma di cui all’articolo 32, comma 1, lettera g), pone infatti tre condizioni che devono essere rispettate tutte quante, affinché l’intervento edilizio, comportante il frazionamento di unità immobiliari, rientri nell’ipotesi di esonero dal contributo di costruzione. In particolare l’intervento non deve:

1. essere connesso ad opere aventi le caratteristiche di un intervento di ristrutturazione edilizia, cioè un insieme sistematico di opere edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente;
2. comportare aumento delle superfici utili;
3. comportare mutamento della destinazione d’uso con incremento delle dotazioni territoriali.

Il termine *«Superficie calpestabile»* che la Regione cita nella Circolare (riprendendolo dal TUE modificato) è del tutto sconosciuto nel diritto e nella prassi urbanistica (nazionale e regionale).

La Delibera Giunta Regionale n. 279 del 04.02.2010, che ha approvato l’atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l’urbanistica e l’edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi, parla solo di:

- a) Superficie coperta;
- b) Superficie lorda (o superficie utile lorda);
- c) Superficie utile;
- d) Superficie accessoria;
- e) Superfici escluse dal computo della superficie utile ed accessoria;

⁹ D.G.R. n. 75/2014 *“Atto di coordinamento tecnico regionale, ai sensi dell’art. 12 l.r. 15/2013, per la definizione delle tipologie di intervento edilizio comportanti il frazionamento di unità immobiliari, esonerate dal contributo di costruzione (art. 32, comma 1, lettera g), e per l’individuazione dei casi di frazionamento dei fabbricati produttivi in deroga a limiti fissati dagli strumenti urbanistici (art. 55, comma 5)”*.

- f) Superficie complessiva;
- g) Superficie catastale.

Ma non parla MAI di Superficie Calpestabile.

Se, come acclarato dalla Circolare Regionale sopra citata, riprendendo il TUE modificato dallo Sblocca Italia, non sono soggetti al contributo, peraltro limitato ai soli oneri di urbanizzazione, gli interventi edilizi che prevedano il passaggio di locali o parti di essi da superfici accessoria a superficie utile, in quanto ciò non comporta aumento della superficie calpestabile, come ad esempio il recupero abitativo di locali ad uso cantina (sempre ammesso che gli stessi abbino i requisiti edilizi di abitabilità – rif. D.M. 05.07.1975), lo stesso vale per il recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti, di cui alla Legge Regionale 6 aprile 1998, n. 11 “*Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti*” (Modificata da L.R. 30 maggio 2014, n. 5).

Per tali interventi:

Con la L.R. n. 11/1998 (come modificata), in sintesi:

- a) intervento qualificabile come di ristrutturazione edilizia;
- b) intervento oneroso;
- c) realizzabile con SCIA.

Dopo lo Sblocca Italia, in sintesi:

- a) intervento qualificabile come di manutenzione straordinaria;
- b) intervento gratuito;
- c) realizzabile con CIL (se non interviene sulle strutture) o SCIA.

Si tratta oggi, in tutta evidenza, di intervento di manutenzione straordinaria, in quanto:

- non altera la volumetria complessiva degli edifici;
- non comporta modifica alla destinazione d’uso (partenza: destinazione accessoria alla residenza).

Si tratta di intervento gratuito, in quanto:

- pur aumentando il carico urbanistico (aumento della superficie utile) non aumenta la superficie calpestabile (...passaggio di locali o parti di essi da superfici accessoria a superficie utile, in quanto ciò non comporta aumento della superficie calpestabile – cfr Circolare Regionale).

Lo Sblocca Italia “*declassa*” a manutenzione straordinaria alcuni interventi che prima erano di ristrutturazione edilizia, in particolare il frazionamento e/o l’accorpamento di UI (ovvero l’oggetto dello spot istituzionale).

Per tali interventi:

Prima dello Sblocca Italia, con il TUE:

- a) se si frazionavano le UI (aumento di UI): si trattava di intervento ristrutturazione edilizia (art. 3 e 6) e conseguentemente occorreva un Permesso di Costruire (art. 10);
- b) se invece si fondevano (si accorpavano) UI: si trattava sempre di intervento di ristrutturazione edilizia, ma per il quale era sufficiente la presentazione di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (art. 22).

Tuttavia, per le opere di ristrutturazione edilizia di cui al punto a), nella legislazione statale, con il TUE, in alternativa al PdC si poteva optare per la Denuncia di Inizio Attività (art. 22).

Dopo lo Sblocca Italia, invece, con il TUE: i frazionamenti ed accorpamenti di UI sono interventi di manutenzione straordinaria (art. 6), per cui occorre solo la Comunicazione di Inizio dei Lavori asseverata CILA (art. 6).

In sintesi quindi:

1. prima dello Sblocca Italia: era sufficiente la DIA ed erano opere di RE;
2. dopo lo Sblocca Italia: è sufficiente la CILA, e sono opere di MS.

In Regione Emilia Romagna, sotto questo aspetto, non cambia sostanzialmente nulla dopo lo Sblocca Italia.

Infatti, prima dello Sblocca Italia, i frazionamenti e/o accorpamenti di U.I. erano qualificati come interventi di ristrutturazione edilizia e pertanto soggetti a SCIA (art. 13, c. 1, lett. d, L.R. n. 15/2013).

Dopo lo Sblocca Italia invece sono soggetti a CIL. In entrambi i casi pertanto l'inizio lavori è contestuale alla presentazione.

Nella sostanza quindi, dopo lo Sblocca Italia, per la prima volta nella storia la MS diventa un intervento oneroso (seppure solo nel caso in cui comportino aumento del carico urbanistico e dall'intervento derivi un aumento della superficie calpestabile).

Ma quali sono le tabelle parametriche regionali degli oneri da applicare?

Si deve concludere, esegeticamente ed ermeneuticamente, che debbano essere quelle relative alla ristrutturazione edilizia con aumento di carico urbanistico.

Non esistono infatti tabelle parametriche riferite specificatamente alla manutenzione straordinaria¹⁰, per l'ovvia ed evidente ragione che quando esse sono state elaborate ed approvate, l'intervento di MS era sempre gratuito.

E' comunque del tutto pacifico che la manutenzione straordinaria, nella disciplina del TUE, fin dalla sua emanazione nel 2001, fosse gratuita, sebbene il TUE non lo affermi mai. Anzi, stando alla lettera del TUE essa sarebbe stata sempre onerosa, non comparendo nell'elenco degli interventi edilizi gratuiti di cui all'articolo 17, il quale, quando venne scritto, aveva lo scopo di sostituire l'articolo 9 della Legge n. 10/1977 (*Concessione edilizia gratuita*), ma il legislatore si è scordato di riportare la manutenzione straordinaria nell'art. 17, mentre era ben presente nell'articolo 9. Neppure alla ventitreesima modifica al TUE, avvenuta con lo Sblocca Italia, da quando è stato emanato, il legislatore ha pensato di provvedere alla correzione dell'articolo 17 (ancora più grave oggi quando decide di rendere onerosa la manutenzione straordinaria, pensando che essa fosse gratuita nel TUE).

Sempre la citata Circolare regionale sullo Sblocca Italia, afferma: *“Si può inoltre ritenere che gli interventi di manutenzione straordinaria c.d. pesante (soggetti cioè a SCIA in quanto interessano le strutture dell'edificio) siano soggetti agli oneri di urbanizzazione ove comportino la realizzazione di solai che aumentino la superficie calpestabile dell'unità immobiliare o dell'edificio oggetto dell'intervento. Si sottolinea infine che la manutenzione straordinaria è soggetta a verifica della presenza delle dotazioni richieste dagli strumenti urbanistici, in tutti i casi in cui comporti aumento del carico urbanistico, a causa di un frazionamento ovvero dell'aumento della superficie utile (sia essa gratuita o onerosa in ragione dell'ulteriore requisito stabilito dal DL convertito)”*.

In sintesi quindi, la CIL per interventi di manutenzione straordinaria, e tra questi ovviamente sono compresi i frazionamenti e/o gli accorpamenti di unità immobiliari: sono onerosi, ma non per l'intero contributo di costruzione (oneri U1, oneri U2 e Costo di Costruzione), ma limitatamente alla sola quota parte afferente agli oneri di urbanizzazione, SOLO SE si verificano ENTRAMBE le seguenti condizioni:

1. comportino aumento del carico urbanistico;
2. comportino un aumento della *“superficie calpestabile”*.

Solo se si verificano entrambe queste condizioni si dovrà procedere al pagamento della sola quota afferente agli oneri di urbanizzazione e LIMITATAMENTE all'aumento della superficie calpestabile ottenuto a seguito dell'intervento.

Ora è del tutto evidente che sia nel caso di semplice fusione di unità immobiliari sia nel caso, opposto, di frazionamento di una unità immobiliare, non vi è alcun aumento di superficie calpestabile. E pertanto la CIL sarà gratuita.

In Regione Emilia Romagna opera, sul tema specifico, come già accennato, la D.G.R. n. 75, del 27.01.2014.

La Regione Emilia Romagna, con tale delibera, ha provveduto (sul tema, molto prima dello Sblocca Italia) ad approvare il primo Atto di Coordinamento Tecnico, previsto dall'art. 12 della L.R. n. 15/2013, per, tra

¹⁰ *Le tabelle parametriche relative agli oneri di urbanizzazione sono state approvate dalla Regione nel 1998 e non sono mai state modificate. Esse sono ancora pienamente vigenti, come acclarato dal comma 4 dell'articolo 30 della LR 15/2013: “Fino alla ridefinizione delle tabelle parametriche ai sensi del comma 3 continuano a trovare applicazione le deliberazioni del Consiglio regionale 4 marzo 1998, n. 849 (Aggiornamento delle indicazioni procedurali per l'applicazione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) e n. 850 (Aggiornamento delle tabelle parametriche di definizione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10). Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce che “Ai fini della determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione, l'Assemblea legislativa provvede a definire ed aggiornare almeno ogni cinque anni le tabelle parametriche”. Tale aggiornamento, che era già previsto dall'articolo 28 della precedente LR 31/2002, non è mai avvenuto.*

l'altro: la definizione delle tipologie di intervento edilizio comportanti il frazionamento di unità immobiliari, esonerate dal contributo di costruzione (art. 32, comma 1, lettera g, della L.R. n. 15/2013). L'esonero regionale quindi riguarda l'intero contributo di costruzione e non solo quindi la quota parte relativa al costo di costruzione.

Il citato articolo 32, comma 1, lettera g, prevede, come già fatto osservare, l'esonero dal contributo di costruzione del frazionamento di unità immobiliari, qualora non sia connesso ad un insieme sistematico di opere edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e qualora non comporti aumento delle superfici utili e mutamento della destinazione d'uso con incremento delle dotazioni territoriali.

Con la D.G.R. n. 75/2014 la Regione ha inteso opportuno emanare un atto di coordinamento tecnico con il quale fornire ai Comuni della Regione ed agli operatori professionali ed imprenditoriali interessati un quadro di indicazioni applicative uniformi e vincolanti per tutto l'ambito regionale, in ordine alle citate ipotesi di frazionamento di unità immobiliari di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), e all'art. 55, comma 5, e volto in particolare a precisare la disciplina dell'ipotesi di esonero dal contributo di costruzione di cui al citato art. 32, comma 1, lettera g), con particolare riferimento all'individuazione delle tipologie di intervento edilizio, comportanti il frazionamento di unità immobiliari, esonerate dal contributo di costruzione, nonché al correlato regime abilitativo ed alla portata delle condizioni preclusive poste dalla norma di legge.

L'Atto di Coordinamento Tecnico è stato pubblicato sul BURERT n. 39 del 07/02/2014 e pertanto esplica i suoi effetti a partire da tale data (cfr DTO 7/2014 e DTO 5/2015).

L'Atto di Indirizzo introduce la gratuità di alcune tipologie di frazionamento con opere, con la finalità di incentivare e rendere maggiormente flessibile l'utilizzo di unità immobiliari, talora di grandi dimensioni, spesso vuote.

La norma di cui all'articolo 32, comma 1, lettera g), pone infatti tre condizioni che devono essere rispettate tutte ed ognuna, affinché l'intervento edilizio, comportante il frazionamento di unità immobiliari, rientri nell'ipotesi di esonero dal contributo di costruzione.

In particolare l'intervento non deve:

1. essere connesso ad opere aventi le caratteristiche di un intervento di ristrutturazione edilizia, cioè un insieme sistematico di opere edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente;
2. comportare aumento delle superfici utili;
3. comportare mutamento della destinazione d'uso con incremento delle dotazioni territoriali.

La Giunta regionale, con la delibera n. 75/2014, ha definito, più precisamente, la tipologia di intervento oggetto di esonero.

La tipologia di intervento comportante il frazionamento di unità immobiliari, disciplinata dall'articolo 32, comma 1, lettera g, della L.R. n. 15 del 2013 non coincide propriamente, o meglio non coincideva all'epoca della sua emanazione, né con la categoria degli interventi di manutenzione straordinaria, né con la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia.

Non poteva infatti essere ricondotta alla categoria della manutenzione straordinaria, di cui alla lettera b) dell'Allegato della L.R. n. 15/2013, in quanto tale categoria non ammetteva l'aumento delle unità immobiliari, dovendosi prevedere interventi solo su *"singole unità immobiliari"*.

Ma non poteva neppure essere ricondotta alla categoria della ristrutturazione edilizia, di cui alla lettera f) dell'Allegato della L.R. n. 15/2013, in quanto tale categoria si connotava e si connota comunque anche oggi, dopo lo Sblocca Italia che non ne ha modificato la definizione, espressamente in *"un insieme sistematico di opere edilizie che possono portare ad un organismo in tutto od in parte diverso dal precedente"* (possibilità espressamente preclusa dalla disciplina della tipologia di intervento in esame).

Pertanto la tipologia comportante il frazionamento di unità immobiliari si collocava, per espressa previsione di legge, all'epoca della L.R. n. 15/2013 e della D.G.R. n. 75/2014, in uno spazio intermedio tra le due categorie richiamate, che non è definito dalla L.R. n. 15/2013, ma che ora, dopo lo Sblocca Italia, è certamente ed univocamente qualificabile come di manutenzione straordinaria.

Oggi tale spazio intermedio non esiste più, in quanto trattasi di opere di MS.

La tipologia di intervento comportante il frazionamento di unità immobiliari, disciplinata dall'articolo 32, comma 1, lettera g), della L.R. n. 15/2013, ricadeva quindi, prima dello Sblocca Italia, nell'ambito degli interventi soggetti a Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), a norma degli articoli 13 e seguenti della stessa legge regionale.

Infatti, dal momento che tale intervento non poteva essere ricondotto né alla manutenzione straordinaria, né alla ristrutturazione, esso rientrava nei casi residuali soggetti a SCIA, ai sensi dell'alinea dell'art. 13, comma 1 (secondo il quale *“sono obbligatoriamente subordinati a SCIA gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera e non soggetti a permesso di costruire”*).

Oggi, dopo lo Sblocca Italia, come illustrato in precedenza, il frazionamento, ma anche l'accorpamento di Unità Immobiliari, in quanto intervento di manutenzione straordinaria, è soggetto a CIL asseverata.

In base alla specifica disciplina di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della L.R. n. 15/2013, la tipologia di intervento in esame, comportante il frazionamento e/o accorpamento di unità immobiliari, ricomprende unicamente le opere interne volte a realizzare la divisione/unione fisica dell'unità o delle unità immobiliari, ed inoltre le opere le quali, senza generare aumento delle superfici utili e senza portare ad un organismo edilizio diverso dal preesistente, siano volte a garantire il rispetto dei requisiti tecnici e la funzionalità delle nuove unità immobiliari.

In ogni caso gli interventi di frazionamento esonerati dal contributo di costruzione, di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della L.R. n. 15/2013, devono rispettare le tre condizioni preclusive richiamate precedentemente:

1. l'intervento non deve essere connesso ad un insieme sistematico di opere edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

Il frazionamento (ma anche l'accorpamento) pertanto non deve essere accompagnato da opere edilizie che si qualifichino come una ristrutturazione edilizia.

2. l'intervento non deve comportare aumento delle superfici utili.

Valgono in proposito la definizione di Superficie Utile (Su), e le complementari definizioni di superficie accessoria (Sa) e di superfici escluse dal computo, di cui ai punti 18, 19 e 20 delle Definizioni Tecniche Uniformi, approvate con deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale 04.02.2010 n. 279, come modificate dal QRUE n. 5/2014, secondo quanto consentito dal comma 4, dell'art. 57, della L.R. n. 15/2013, come sostituito dall'art. 52 della L.R. n. 28/2013).

3. l'intervento non deve comportare mutamento della destinazione d'uso con incremento delle dotazioni territoriali (cfr DTO n. 24/2015).

L'intervento di frazionamento/accorpamento, pertanto, è gratuito se non comporta mutamenti della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate, oppure, qualora li comporti, è gratuito nel caso in cui le nuove destinazioni d'uso, tra quelle ammesse dagli strumenti urbanistici vigenti, non determinino un incremento nelle dotazioni territoriali richieste, ossia un incremento del carico urbanistico e dei corrispondenti oneri di urbanizzazione, secondo quanto definito dalle deliberazioni del Consiglio Regionale n. 849 e n. 850 del 1998 (art. 30, comma 4, della L.R. n. 15/2013).

In particolare, ai fini dell'accertamento dell'assenza di incremento delle dotazioni territoriali, richiesta dalla disciplina di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della L.R. n. 15/2013, si precisa che devono considerarsi unicamente gli eventuali mutamenti che comportino il passaggio da una all'altra delle 5 categorie funzionali definite al punto A del dispositivo della richiamata deliberazione del Consiglio regionale n. 849 del 4 marzo 1998 (mutamenti d'uso urbanisticamente rilevanti):

1. funzione abitativa - Tabella "A";

2. funzioni direzionali, finanziarie, assicurative, artigianali di servizio, funzioni commerciali, ivi compresi gli esercizi pubblici, funzioni produttive di tipo manifatturiero artigianale, solamente se laboratoriali per la parte di SU fino a 200 mq, funzioni di servizio, privato, pubblico e/o d'uso pubblico, ivi comprese le sedi di attività culturali e di istruzione, ricreative, sanitarie e gli studi professionali – Tabella "B";

3. funzioni produttive di tipo manifatturiero, comprese quelle artigianali di tipo laboratoriale per la parte di SU oltre i 200 mq., insediamenti di tipo agroindustriale e allevamenti zootecnici di tipo intensivo - Tabella "C";
4. funzioni agricole svolte da non aventi titolo - "Tabella "D";
5. funzioni alberghiere e comunque per il soggiorno temporaneo - Tabella "E".¹¹

Più in particolare, si definisce che, rispetto alle 5 richiamate categorie funzionali di cui alla citata deliberazione, ogni eventuale diversa o ulteriore differenziazione, all'interno delle stesse 5 categorie, relativa al carico urbanistico, definita nell'ambito degli strumenti urbanistici comunali (nel nostro caso dall'art. 40/I del RUE), non rileva come aumento di carico urbanistico, ai fini dell'articolo 32, comma 1, lettera g, della L.R. n. 15/2013, e di conseguenza non fa venir meno la gratuità del frazionamento in oggetto.

Solo quindi il passaggio dall'una all'altra delle 5 categorie funzionali sopra richiamate determina l'incremento di carico urbanistico preclusivo della gratuità del frazionamento.

Quanto sopra vale solo ed esclusivamente ai fini dell'applicazione dell'Atto di Coordinamento Tecnico in materia di frazionamenti gratuiti e non si applica al di fuori di esso; esso non costituisce pertanto norma generale applicabile alla modifica di destinazione d'uso come disciplinata dal Regolamento Urbanistico Edilizio vigente e dagli articoli 28 e 30 della L.R. n. 15/2013.

Restano ovviamente fermi gli altri obblighi prescritti dal PSC, POC e RUE, tra i quali l'eventuale reperimento di ulteriori parcheggi (pubblici e/o pertinenziali) o la loro monetizzazione.

Nella sua Circolare citata, la Regione afferma che *"Sono viceversa assoggettati a detto contributo gli interventi di manutenzione straordinaria soggetti a CIL asseverata, che prevedano la realizzazione di soppalchi; ma non quelli che prevedano il passaggio di locali o parti di essi da superfici accessoria a superficie utile, in quanto ciò non comporta aumento della superficie calpestabile"*.

La realizzazione ex novo di un soppalco infatti determina una nuova superficie calpestabile.

Castel San Giovanni, mercoledì 13 aprile 2016



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



Aruba PEC



12

¹¹ Oggi, ai sensi del combinato disposto del comma 3, dell'art. 28 della L.R. 15/2013 (come sostituito dall'art. 34 L.R. 16 luglio 2015, n. 9) e di quanto precisato dalla Circolare regionale n. 0550910 del 31.07.2015, oltre che dal punto 3.3 della D.C.R. n. 849, del 04.3.1998 si ha aumento di carico urbanistico nel passaggio (in un senso e/o nell'altro) da una ad un'altra delle seguenti categorie funzionali:

- a) residenziale;
- b) turistico ricettiva;
- c) produttiva;
- d) direzionale;
- e) commerciale;
- f) rurale.

Inoltre, sempre ai sensi delle stesse norme, costituisce aumento di C.U., all'interno invece di una stessa categoria funzionale, un cambio d'uso che comporti, a norma di legge o di strumento urbanistico, superiori dotazioni territoriali ed anche di parcheggi pertinenziali.

¹² Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. SI ATTESTA che, ai sensi dell'art. 23 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 235/2010), la presente copia su supporto analogico dell'originale in formato elettronico, ha la stessa efficacia probatoria dell'originale in tutte le sue componenti.