

Lorena Maristella Pigozzo

I CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE E LE SANZIONI NEGLI INTERVENTI EDILIZI

© Copyright Legislazione Tecnica 2023

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare nel mese di luglio 2023 da
Stabilimento Tipolitografico Ugo Quintily S.p.A.
Viale Enrico Ortolani 149/151 - Zona industriale di Acilia - 00125 - Roma

Legislazione Tecnica S.r.L.

00144 Roma, Via dell'Architettura 16

Servizio Clienti

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Portale informativo: www.legislazionetecnica.it

Shop: ltshop.legislazionetecnica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

INDICE

PREMESSA. UNA RAGIONE PER LEGGERE QUESTO LIBRO	9
UNA BREVE INTRODUZIONE	11
PARTE PRIMA I CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE	
CAPITOLO 1 - ASPETTI PRELIMINARI	
1.1 Il percorso dei contributi di costruzione.....	15
1.2 I contributi di costruzione e il rapporto paritetico tra privato e PA...	16
1.2.1 Cosa comporta tale rapporto paritetico.....	17
1.3 Alcuni ulteriori principi fondamentali.....	18
CAPITOLO 2 - L'ANALISI DEI CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE	
2.1 Cosa sono i contributi di costruzione	20
2.1.1 Come si suddividono.....	20
2.2 La natura giuridica del contributo di costruzione.....	20
2.2.1 Perché è importante conoscere la loro natura	22
CAPITOLO 3 - I LIVELLI NORMATIVI E LE COMPETENZE	
3.1 I vari livelli normativi di riferimento	23
3.2 Le Regioni a statuto ordinario	24
3.3 Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome	25
3.4 La suddivisione delle competenze - Termini generali	25
3.5 Come si articolano le funzioni degli enti coinvolti.....	26
3.5.1 Lo Stato	26
3.5.2 Le Regioni a statuto ordinario	27
3.5.3 I Comuni.....	27
3.6 Perché è importante conoscere la suddivisione delle competenze	28
3.6.1 L'interpretazione della norma.....	28
3.6.2 Qualche indicazione su come effettuare l'interpretazione	29
CAPITOLO 4 - IL CONTEGGIO DEI CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE	
4.1 Prima di eseguire il conteggio	32
4.2 Le varie fattispecie del conteggio.....	32
4.2.1 Premessa	32
4.2.2 Il conteggio degli oneri di urbanizzazione.....	33

4.2.3	Il Regolamento edilizio tipo	36
4.2.4	Il costo di costruzione per il residenziale	36
4.2.5	Il Prospetto del D.M. 801/1977	37
4.2.6	Il costo di costruzione per l'extraresidenziale	39
4.3	Le norme più importanti per la determinazione del costo di costruzione sul preesistente.....	39

CAPITOLO 5 - QUANDO SI PAGANO E QUANDO SONO DOVUTI I CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE

5.1	Il Permesso di costruire.....	41
5.2	La SCIA	41
5.3	La rateizzazione	43
5.4	Perché e in quali circostanze si pagano i contributi di costruzione.	43
5.5	I casi "speciali" di onerosità stabiliti dal Legislatore nazionale.....	46
5.6	Alcuni aspetti importanti di cui tenere conto	47
5.6.1	L'esempio della manutenzione straordinaria	47
5.7	I casi di esenzione totale o parziale del contributo di costruzione ..	49
5.7.1	Legislazione nazionale.....	49

PARTE SECONDA LE SANZIONI EDILIZIE

CAPITOLO 6 - L'ANALISI DELLE SANZIONI EDILIZIE

6.1	Cosa sono le sanzioni edilizie	55
6.2	Chi sono i responsabili	56
6.2.1	Responsabilità e proprietà: quali conseguenze	56
6.3	Cosa differenzia le sanzioni dai contributi di costruzione	59
6.4	Quando sono dovute le sanzioni.....	59
6.5	Come si suddividono e si caratterizzano le sanzioni	60
6.6	Alcuni elementi significativi che caratterizzano la sanzione.....	61
6.6.1	Presenza di abusi in area vincolata paesaggisticamente	62
6.6.2	Le variazioni essenziali	63
6.7	La doppia conformità.....	65
6.7.1	Le opere in accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del TUE	67

CAPITOLO 7 - TIPOLOGIE DI ILLECITI E SANZIONI

7.1	Lottizzazione abusiva	70
7.2	Interventi eseguiti in assenza di Permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.....	71
7.3	Ristrutturazione in assenza o in totale difformità dal Permesso di costruire	71
7.4	Interventi eseguiti in parziale difformità dal Permesso di costruire..	72
7.5	Casi particolari di illecito.....	73
7.5.1	Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici	73
7.5.2	Interventi eseguiti in base a permesso annullato.....	73
7.6	La sanatoria delle opere minori.....	74
7.7	La regolarizzazione delle opere minori senza doppia conformità...	77
7.8	Demolizione, sanzioni pecuniarie e oblazione	80
7.8.1	Il pagamento della sanzione pecuniaria	81
7.8.2	Come si calcola l'oblazione.....	82
7.9	La frammentazione dell'illecito	82

CAPITOLO 8 - CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE E SANZIONI EDILIZIE. ALCUNE DECLINAZIONI NORMATIVE REGIONALI

8.1	Premessa	85
8.2	I contributi di costruzione	88
8.2.1	La Regione Veneto	89
8.2.1.1	<i>Alcune norme regionali</i>	89
8.2.1.2	<i>Alcuni degli articoli più significativi</i>	90
8.2.2	La Regione Lombardia.....	97
8.2.2.1	<i>Alcune norme regionali</i>	97
8.2.2.2	<i>Alcuni degli articoli più significativi</i>	97
8.2.3	La Regione Emilia-Romagna	105
8.2.3.1	<i>Alcune norme regionali</i>	106
8.2.3.2	<i>Alcuni degli articoli più significativi</i>	107
8.3	Le sanzioni edilizie	117
8.3.1	La Regione Toscana.....	118
8.3.1.1	<i>Alcune norme regionali</i>	119
8.3.1.2	<i>Alcuni degli articoli più significativi</i>	119
8.3.2	La Regione Lazio	131
8.3.2.1	<i>Alcune norme regionali</i>	132
8.3.2.2	<i>Alcuni degli articoli più significativi</i>	132

PARTE TERZA
LA VERIFICA DEI CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE
E DELLE SANZIONI EDILIZIE

**CAPITOLO 9 - COME SVOLGERE LA VERIFICA DEI
CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE**

9.1	Quando è possibile effettuare il controllo	147
9.2	Chi può svolgere la verifica: il caso del privato	148
9.3	Chi può svolgere la verifica: il caso del Comune o dell'ente pubblico	149
9.4	Come svolgere il controllo: indicazioni generali	149
9.5	Cosa significa verificare i contributi di costruzione	150
9.6	Come va svolta la verifica	150
9.6.1	La verifica degli oneri di urbanizzazione	151
9.6.2	La verifica del costo di costruzione: edifici residenziali di nuova costruzione	152
9.6.3	La verifica del costo di costruzione: nuovi edifici (o ampliamenti) non residenziali, escluso industria e artigianato	155
9.7	Quali sono gli errori più frequenti	155
9.8	Perché è utile svolgere il controllo	156

**CAPITOLO 10 - COME SVOLGERE LA VERIFICA DELLE
SANZIONI EDILIZIE**

10.1	L'accesso ai documenti	157
10.2	Una semplificazione del procedimento	159
10.3	Come si deve proseguire	160

PARTE QUARTA
CASI PRATICI ESAMINATI E RISOLTI

CAPITOLO 11 - CASO 1: NUOVA COSTRUZIONE O RISTRUTTURAZIONE?

11.1	Descrizione del Caso 1	165
11.2	L'attività di verifica	166

CAPITOLO 12 - CASO 2: SANZIONE EDILIZIA RADDOPPIATA

12.1	Descrizione del Caso 2	168
12.2	L'attività di verifica	171

**CAPITOLO 13 - CASO 3: UN CASO DISPERATO.
DA 104.000 A 47.000 EURO**

13.1	Descrizione del Caso 3.....	172
13.2	L'attività di verifica	172

CAPITOLO 14 - CASO 4: UNA RISTRUTTURAZIONE DA RICALIBRARE

14.1	Descrizione del Caso 4.....	176
14.2	L'attività di verifica	176

CAPITOLO 15 - CASO 5: NON DI SOLI ONERI EDILIZI SI PARLA

15.1	Descrizione del Caso 5.....	181
15.2	L'attività di verifica	182

CAPITOLO 16 - CASO 6: IL CASO RISOLTO PASSO DOPO PASSO

16.1	Descrizione del Caso 6.....	183
16.2	Come affrontare il caso.....	187
16.3	Un buon metodo per approcciare la verifica della sanzione.....	187
16.4	In quali errori di interpretazione della normativa è incorso il Comune?	188
16.5	Qual è la sanzione da applicare?	191

NOTA PER IL DOWNLOAD

Al libro cartaceo sono allegati materiali disponibili nell'Area Download collegata al volume. L'Area Download è accessibile collegandosi all'indirizzo:

www.legislazionetecnica.it/download

ed inserendo il codice riportato in seconda di copertina dopo aver effettuato l'accesso con le proprie credenziali (chi non ne fosse in possesso dovrà preventivamente effettuare la registrazione gratuita al sito).

In particolare, le figure fornite anche in download sono contrassegnate - nel testo cartaceo - dall'icona



ACCESSO AL PROGRAMMA DI CALCOLO DEI COSTI DI COSTRUZIONE

I lettori che volessero cimentarsi nel conteggio del costo di costruzione hanno a disposizione un “*calcolatore on-line*” per il relativo calcolo nel caso di nuove costruzioni di edifici residenziali.

Per aprire il programma è sufficiente inquadrare tramite smartphone o tablet il QRcode stampato in copertina e riprodotto anche in questa pagina.

Per il calcolo si è tenuto conto delle indicazioni normative del D.M. Lavori Pubblici 10 maggio 1977, n. 801. Pur consapevoli delle possibili diverse previsioni normative delle Regioni a statuto ordinario, le indicazioni del D.M. 801/1977 costituiscono comunque una valida base di calcolo; mentre questo calcolatore potrebbe non risultare un riferimento nelle Regioni a statuto speciale.

Il software utilizza i parametri stabiliti dal predetto D.M. ma tiene conto anche delle principali norme nazionali, approvate successivamente al 1977, che incidono su detto conteggio.

Il programma potrà essere utile anche per confrontare i conteggi ottenuti con altri mezzi e valutare se i due risultati sono tra loro simili oppure no.

Si invita a prestare particolare attenzione:

- ai *campi obbligatori* da compilare (contraddistinti dall'asterisco *);
- alle definizioni dei parametri che si possono vedere cliccando sull'icona “i” che fornisce le istruzioni per inserire correttamente i dati;
- ad inserire i dati tenendo presente che il conteggio si riferisce ad ogni singolo edificio;
- dopo aver inserito con cura tutti i dati, occorre premere il tasto “*Calcola*” in fondo alla tabella ottenendo così il risultato.

Si possono ricevere chiarimenti e assistenza inviando una mail a info@onerizero.it, oppure utilizzando il *form* presente direttamente sul sito <https://onerizero.it>.



PREMESSA.

UNA RAGIONE PER LEGGERE QUESTO LIBRO

Se vi dicessi che l'intervento rappresentato in Figura 1 può essere realizzato *a titolo gratuito*? Ovvero *a contributi di costruzione zero*.

Mi credereste?

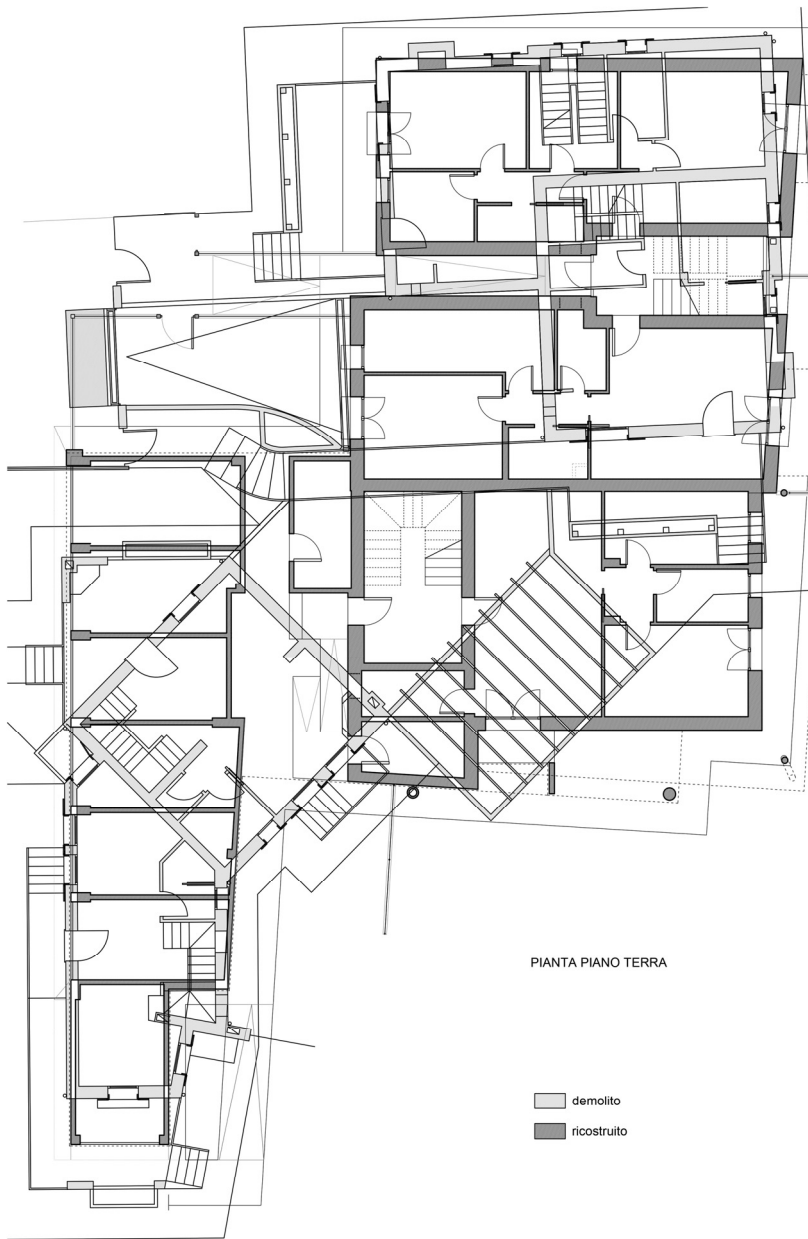
I tecnici - liberi professionisti o funzionari pubblici - che hanno a che fare tutti i giorni con questo tipo di interventi, vedendo questo disegno sanno di cosa si tratta: una demolizione e ricostruzione integrale di un edificio con una ricomposizione planivolumetrica completamente diversa da quella originaria.

Sono convinta che la stragrande maggioranza dei lettori mi guarderebbe stranita. O magari starebbe pensando: ma perché ho comprato questo libro?

Ma, nonostante l'incredulità, una parte di voi si porrebbe subito dopo delle domande. E la ragione della gratuità dell'intervento sta esattamente nella risposta corretta a quelle domande.

Altrimenti non si spiegherebbe perché in questi ultimi anni io abbia verificato quasi 5 milioni di euro tra oneri e sanzioni edilizie, permettendo ai miei clienti di recuperare o, più spesso, di *non pagare molte centinaia di migliaia di euro non dovuti* con, ovviamente, il benessere delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Ecco perché vale la pena, dal mio punto di vista, leggere questo libro. Che non ha la pretesa di rispondere a tutte le domande, ma di suggerire la strada per porsi le domande giuste e fornirvi il percorso corretto per darvi le risposte. E, magari, imparare da soli a conteggiare correttamente oneri e sanzioni edilizie.



PIANTA PIANO TERRA

demolito
ricostruito

Figura 1



UNA BREVE INTRODUZIONE

Chi si accinge a svolgere il conteggio o il controllo dei contributi di costruzione o delle sanzioni edilizie, in relazione ad un determinato intervento edilizio, si trova a dover affrontare un argomento molto complesso.

Chissà in quante occasioni avete avvertito che l'ammontare conteggiato o conguagliato dall'amministrazione non fosse corretto, ma non siete stati in grado di capire sino in fondo quali fossero gli errori commessi.

State tranquilli, niente di più normale: i progettisti non sono avvocati e nemmeno sono tenuti ad esserlo. Ma nemmeno i funzionari pubblici degli uffici tecnici lo sono.

So che vi darò un grande dispiacere dicendovi che questo è un argomento che risulta quasi integralmente giuridico e davvero poco tecnico. Per questa ragione dovrete armarvi di pazienza e di voglia di studiare temi un po' ostici. Lavorando con oneri e sanzioni edilizie, dovete sapere che gli errori non sono quasi mai collegati a superfici o volumi o, quantomeno, non al loro calcolo. Gli errori sono, nel 50% dei casi e più, collegati alla mancata applicazione di una norma che darebbe il diritto alla riduzione del contributo e, in alcuni casi, anche al loro azzeramento.

Sappiate che se durante una verifica o un conteggio vi sorgono dei dubbi, siete già sulla buona strada, in quanto chi non ne dovesse avere commette a sua volta un errore perché, dopo diversi anni di attività, posso dire con ragionevole certezza che i conteggi sono errati quattro volte su cinque. A volte di poco a volte di tanto. In alcuni casi l'errore è così significativo da portare il contributo di costruzione a zero mentre l'ente lo aveva inizialmente ritenuto oneroso.

La mia casistica copre verifiche su molte Regioni italiane. Purtroppo non ancora tutte, ma ci stiamo lavorando.

Non vi voglio anticipare troppo, ma sappiate che quando controllate i contributi di costruzione o una sanzione edilizia, credere sia sufficiente soffermarsi sulle sole norme regolamentari comunali vi porterà irrimediabilmente su una strada sbagliata. Perché la questione è molto più articolata di quanto non crediate. Anche se, una volta conosciuta la cornice entro la quale vi dovete muovere, tutto diventa un po' più semplice.

Il tentativo di questo libro è di fornire una serie di informazioni utili, un percorso od un metodo, per rendervi più autonomi nell'eseguire il conteggio dei contributi oppure la verifica dei conteggi già eseguiti.

La struttura di questo libro è la più semplice che sono riuscita a concepire. Trattandosi di una materia estremamente articolata, ho ritenuto di non appesantirla con troppe - pur utili, come vedrete, in alcune circostanze - considerazioni di dettaglio o riferimenti giurisprudenziali.

Insomma: pochi fronzoli e, se possibile, dritti al punto.

Inoltre, come vedrete durante la lettura, si farà quasi esclusivamente riferimento al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico dell'edilizia, TUE), nonché alla normativa che coinvolge le Regioni a statuto ordinario, tenendo presente l'ampia "*autonomia*" di cui godono le Regioni a statuto speciale, per far comprendere come le interrelazioni tra disposizioni statali e regionali siano molto pregnanti e significative e tutt'altro che tese a lasciare margini di discrezionalità nell'agire.

L'intero impianto del libro è costruito analizzando il D.P.R. 380/2001 e valutando le varie scelte effettuate a livello regionale solo occasionalmente.

Va da sé che voi lettori potreste essere abituati ad utilizzare, in tutto o in parte significativa, la normativa regionale perché questa ha svolto un completo o considerevole recepimento del TUE. Sappiate però che non tutte le Regioni hanno fatto la stessa scelta.

Vi faccio degli esempi. Veneto e Piemonte, avendo normative edilizie preesistenti sulle quali non è stato svolto un recepimento o aggiornamento normativo completo, vedono un uso preponderante del TUE. Emilia-Romagna e Toscana esattamente il contrario.

Per queste ragioni si è scelto di dedicare un capitolo autonomo (il cap. 8) nel quale sono riportate le scelte legislative di alcune Regioni e - per estratto - alcune delle principali disposizioni in materia di oneri o sanzioni edilizie. Vi accorgerete così come a livello regionale il recepimento del TUE possa avere anche declinazioni molto diverse tra loro.

Un ultimo consiglio: non passate direttamente alle parti più operative senza leggervi la parte teorica, perché rischiate di sbagliare "*la sostanza del conteggio*" senza rendervi conto del perché.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



- normativa di riferimento (non fosse altro perché le norme cambiano in continuazione);
- b) si deve sempre rispettare la gerarchia delle fonti normative;
 - c) occorre evitare di pensare che la prassi adottata usualmente sia il metodo da usare sempre;
 - d) bisogna leggere e, se serve, rileggere le varie norme implicate ed evitare di fare interpretazioni “*a piacere*”.

9.5 COSA SIGNIFICA VERIFICARE I CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE

Verificare i contributi di costruzione vuol dire controllare la correttezza del conteggio effettuato dal Comune competente. Tutte le componenti del contributo di costruzione possono essere oggetto di verifica.

La verifica è sostanzialmente un’analisi intrecciata dei vari livelli normativi coinvolti atti a stabilire le condizioni di “*autorizzabilità*” dell’intervento e sconta una serie di difficoltà di analisi che dipendono da numerosi parametri che qui elencherò, anche se non vanno considerati esaustivi:

- 1) l’esatta classificazione della tipologia dell’intervento, nonché:
 - la sua complessità e diversificazione tipologica;
 - l’entità dei volumi e la varietà/modifica delle destinazioni d’uso degli edifici presenti o in costruzione;
 - l’eventuale presenza di demolizioni/ricostruzioni totali o parziali;
 - il livello e la tipologia della ricomposizione volumetrica conseguente alla demolizione/ricostruzione;
- 2) la presenza o meno di opere eseguite a carico del privato;
- 3) la presenza o meno di strumenti urbanistici attuativi;
- 4) la presenza di atti convenzionali, d’obbligo o accordi pubblico/privati.

9.6 COME VA SVOLTA LA VERIFICA

La verifica va effettuata separatamente tra oneri di urbanizzazione e costo di costruzione.

Innanzitutto, è necessario individuare le norme necessarie per calcolare le singole componenti del contributo di costruzione:

- norme nazionali;

- norme regionali;
- eventuali norme regolamentari;
- eventuali “*norme*” derivanti da contratto (convenzione urbanistica, atto d’obbligo, accordo pubblico/privato).

9.6.1 La verifica degli oneri di urbanizzazione

Successivamente si suggerisce di adoperare la metodologia indicata nella Tabella 9.1 (da prendere come indicazione generale).

Tabella 9.1 - Oneri di urbanizzazione per nuova costruzione
(tutte le destinazioni d'uso)

Step 1	Suddivisione delle diverse <i>destinazioni d’uso</i> presenti (secondo l’art. 23-ter del TUE, o eventuali ma compatibili norme regionali o regolamentari)
Step 2	Individuazione corretta dei <i>volumi o superfici soggetti a contributo</i> , facendo attenzione che non tutti i volumi/superfici presenti nell’edificio vi rientrano. Possono esserci norme che esonerano alcuni volumi o superfici
Step 3	Calcolo del volume/superficie complessiva soggetta a contributo
Step 4	Individuazione corretta delle <i>tariffe aggiornate</i> da applicare (delibera comunale in vigore)
Step 5	Calcolo <i>oneri di urbanizzazione primaria</i> : volume/sup x relativa tariffa a mc o mq Calcolo <i>oneri di urbanizzazione secondaria</i> : volume/sup x relativa tariffa a mc o mq
Step 6	Verifica applicazione <i>eventuali riduzioni</i> o azzeramenti legali o regolamentari
Step 7	Verifica applicazioni <i>eventuali scomputi convenzionali</i>

Gli oneri complessivi da pagare sono indipendenti dal numero degli edifici facenti parte dell’intervento edilizio.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



16

CASO 6: IL CASO RISOLTO PASSO DOPO PASSO

Si è ritenuto utile rappresentare un caso riportandone tutti i passaggi con grande ricchezza di dettagli, allo scopo di aiutare i lettori a comprendere meglio come si possa eseguire, anche autonomamente, una verifica di oneri o sanzioni edilizie.

16.1 DESCRIZIONE DEL CASO 6

Si tratta di un edificio bifamiliare residenziale che, durante la sua costruzione, è stato eseguito in difformità rispetto a quanto autorizzato.

La licenza originaria è del 1972, l'abitabilità del 1974. Vi è una successiva concessione edilizia in sanatoria dell'anno 2000.

L'edificio è stato compravenduto prima della regolarizzazione delle opere. La parte venditrice si era onerata di completare il procedimento di regolarizzazione con spese a proprio carico.

Gli abusi sono così riassumibili:

- riconfigurazione uso vani nel piano interrato e riconfigurazione planivolumetrica;
- risagomatura planivolumetrica e di sagoma (a terra) del piano terra;
- inserimento controsoffittatura al piano terra;
- costruzione piccola tettoia esterna;
- modifiche prospettiche;
- singola unità abitativa in bifamiliare.

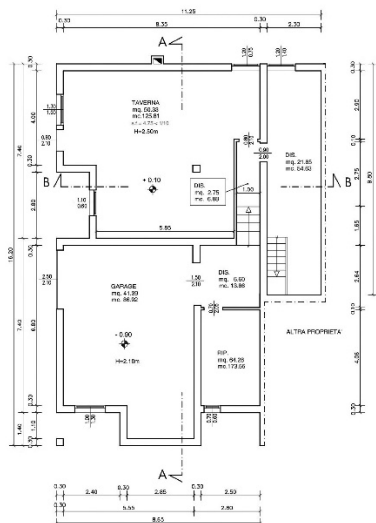
Con le seguenti caratteristiche:

- nessun aumento di volume;
- nessun cambio di destinazione d'uso;
- l'edificio non è ubicato in una zona vincolata paesaggisticamente, né in ZTO "A".

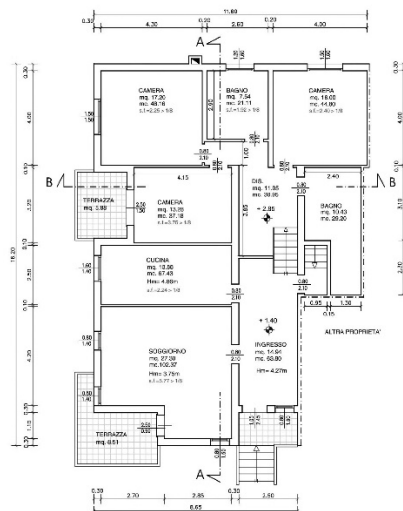
Le opere difformi sono state ritenute in possesso della doppia conformità.

Il Comune ha richiesto una sanzione amministrativa di € 15.079,064 calcolata in base all'art. 36, comma 2, del TUE, pari al doppio del contributo di costruzione.

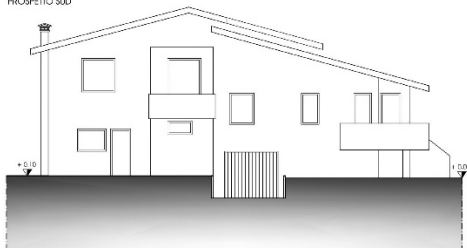
STATO LEGITIMATO
PIANO SEMINTERRATO



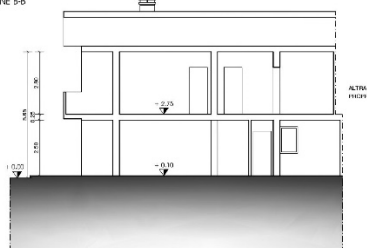
STATO LEGITIMATO
PIANO REALZATO



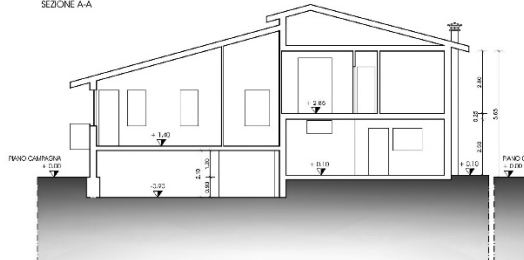
STATO LEGITIMATO
PROSPETTO SUD



STATO LEGITIMATO
SEZIONE B-B



STATO LEGITIMATO
SEZIONE A-A



STATO LEGITIMATO
PROSPETTO EST

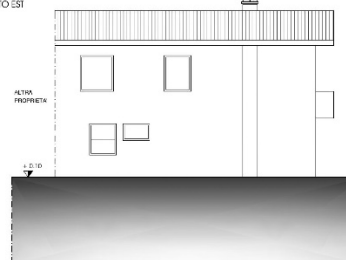


Figura 16.1 - Stato autorizzato