



COMUNE DI CAGLIARI  
Servizio Edilizia Privata

## LINEA GUIDA N. 3

### Individuazione intervento edilizio nell'ipotesi di modifiche sui prospetti

#### INTERVENTI DI MODIFICA DI PROSPETTO

**In quale ambito di intervento edilizio e a quale regime abilitativo devono essere assoggettate le opere?**

Ad oggi, alla luce delle modifiche normative a livello nazionale e della consolidata giurisprudenza sulla materia, si può inquadrare in maniera differente l'intervento sui prospetti che modifica le aperture esterne in diverse categorie di intervento, conducendo dunque a utilizzare diversi titoli edilizi a seconda della casistica ricorrente:

#### **1. edifici sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio D.Lgs. 42/2004**

l'intervento è ascrivibile alla **ristrutturazione edilizia** in qualunque caso pertanto soggetto a **SCIA** con acquisizione di **autorizzazione paesaggistica** se necessaria (a seconda che ricada o meno nell'"allegato A" del DPR 31/2017).

Scia soggetta al pagamento degli oneri ai sensi dell'art. 10 c. 1 lett c) del DPR 380/01;

#### **2. edificio non sottoposto a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio D.Lgs. 42/2004 :**

caso A) la modifica o la realizzazione di una nuova apertura è necessaria per mantenere o acquisire l'agibilità dell'immobile, ovvero per l'accesso allo stesso, e non riguarda elementi strutturali:  
l'intervento è ascrivibile alla **manutenzione straordinaria** pertanto soggetto a **CILA**, di cui all'art. 15 c.2 lett.b) della L.R. 23/85.

caso B) la modifica o la realizzazione di una nuova apertura è necessaria per mantenere o acquisire l'agibilità dell'immobile, ovvero per l'accesso allo stesso, e riguarda elementi strutturali (*come ad esempio modifica delle murature portanti o del solaio di copertura*):

l'intervento è ascrivibile alla **manutenzione straordinaria riguardante parti strutturali dell'edificio** pertanto soggetto a **SCIA**, di cui all'art. 10-bis c.1 lett.a) della L.R. 23/85;

CASO C) la modifica o la realizzazione di una nuova apertura è necessaria per mantenere o acquisire l'agibilità dell'immobile ovvero per l'accesso allo stesso, ma è inserita in un insieme sistematico di opere tali da potersi inquadrare nella definizione di ristrutturazione ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. d) del DPR 380/01 e ss.mm.e ii., anche comprendente un eventuale frazionamento e/o cambio di destinazione d'uso rilevante, sia che esso riguardi un intero fabbricato sia una singola unità immobiliare:

l'intervento è ascrivibile alla **ristrutturazione edilizia** pertanto soggetto a **SCIA**, di cui all'art. 10-bis c.1 lett.f) della L.R. 23/85 (non soggetta a pagamento degli oneri);

CASO D) la modifica di prospetto o la nuova apertura riguarda il recupero di una situazione

precedentemente esistente, legittima e documentata, con ripristino della forma o posizione uguale a quella originaria:

l'intervento è ascrivibile al **restauro e risanamento conservativo**, l'intervento è soggetto almeno a **CILA** se non riguarda le parti strutturali dell'edificio, di cui all'art. 15 c.1 lett.a) della L.R. 23/85, o a **SCIA** se riguarda le parti strutturali dell'edificio, di cui all'art. 10-bis c.1 lett.b) della L.R. 23/85.

Nei casi residuali le modifiche sui prospetti rientrano nella fattispecie di Ristrutturazione Edilizia.

#### **CONDIZIONI DI AMMISSIBILITÀ DEGLI INTERVENTI DI MODIFICA SUI PROSPETTI:**

- per la modifica di un'apertura di un prospetto condominiale potrà essere richiesto l'assenso da parte del condominio, nel rispetto del Codice Civile, (o in assenza di costituzione di condominio, l'assenso da parte dei proprietari delle altre unità immobiliari facenti parte dello stesso fabbricato). L'eventuale assenso/dissenso all'intervento dovrà essere valutato in fase di istruttoria, quale requisito di legittimità all'intervento edilizio - (v. Cons. Stato Sez. V, 21/10/2003, n. 6529: "L'assenza del consenso dei condomini è un presupposto che il Comune deve accertare in sede istruttoria, secondo criteri di ragionevolezza, e si presenta come condizionante la legittimità del titolo abilitativo per la realizzazione delle opere")
- l'intervento può essere eseguito solo se è presente lo stato legittimo dell'intera unità immobiliare, di cui all'art. 9-bis del DPR 380/2001 e ss.mm.ii.
- devono essere necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso (nei casi di interventi di manutenzione straordinaria);
- non devono pregiudicare il decoro architettonico dell'edificio nel rispetto del Regolamento Edilizio Art. 75;
- devono essere conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia;
- l'inserimento dell'intervento all'interno di un insieme sistematico di opere che porti ad una categoria superiore fa ricadere l'intervento nella stessa categoria superiore;

## ALLEGATO ALLA LINEA GUIDA N. 3

### 1. RIFERIMENTI NORMATIVI E DI INDIRIZZO:

- D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii. (con aggiornamento alla Legge 120/2020);
- Legge Regionale 23/1985 e ss.mm.ii.;
- Regolamento Edilizio del PUC vigente del Comune di Cagliari.
- Ordine di Servizio 4/2018 prot. 221823 del 29/08/2018.

#### 1.1 Disposto normativo nazionale: D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii.

La tematiche in merito alle "modifiche di prospetto" vengono da prima affrontate dalla normativa nazionale definita dal D.P.R. 380/2001. All'interno dell'art. 3 - Definizione degli interventi edilizi vengono ricomprese tali opere negli interventi di:

##### **art. 3, comma 1, lett. b), del D.P.R. 380/2001:**

*"b) **"interventi di manutenzione straordinaria"**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. 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. **Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;"***

##### **art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. 380/2001:**

*d) **"interventi di ristrutturazione edilizia"**, gli interventi rivolti a **trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente**. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, **la modifica e l'inserimento di nuovi elementi** ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 14444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.*

## 1.2 Disposto normativo regionale: la L.R. 23/85 e ss.mm.ii.

A livello regionale la L.R. 23/85, che disciplina le tipologie di opere riconducibili ai diversi regimi abilitativi, non tratta in maniera esplicita le modifiche di prospetto, le quali, in assenza di una semplificazione regionale in merito, seguono la categoria di intervento disciplinata dalla normativa nazionale.

## 1.3 Indirizzi operativi applicati dal Comune di Cagliari

Nel Comune di Cagliari era stata emessa precedentemente una Linea Guida (OdS 4/2018 prot. 221823 del 29/08/2018) che, differentemente da tutto il resto d'Italia, le individuava come manutenzione straordinaria e le assoggettava a CILA – Si riporta di seguito la linea guida sopracitata:

**"E' necessario chiarire la tipologia d'intervento edilizio per le opere di lieve modifica dei prospetti (realizzazione porte e/o finestre in modifica/realizzazione), tali da non determinare un intervento di ristrutturazione edilizia che porti ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente.**

*Qualora la modifica del prospetto non sia contestuale ad un intervento di ristrutturazione edilizia si ritiene che tale modifica possa essere inquadrata negli interventi di manutenzione straordinaria o risanamento conservativo, determinando pertanto il procedimento edilizio in S.C.I.A. (art. 10 bis comma 1 L.R. 23/1985) nel caso riguardino le parti strutturali dell'edificio, ovvero in C.I.L.A. (art. 15 comma 2 L.R. 23/1985) nel caso non riguardino le parti strutturali dell'edificio, fermo restando la presentazione per entrambi i casi della pianta e del prospetto della soluzione progettata. Ciò potrebbe essere applicato anche i casi delle opere già eseguite con il procedimento di MANCATA S.C.I.A./C.I.L.A. per sanare e legittimare lo stato dei luoghi. Si ricorda l'applicazione dell'art.37 del R.E. nel merito della documentazione da allegare all'asseverazione, e pertanto alla S.C.I.A./C.I.L. devono essere allegati anche gli elaborati grafici."*

## 1.4 Riflessioni ed analisi del "Decreto Semplificazioni" n.76/2020 (poi convertito con la Legge 120/2020)

Per quanto sopra riportato testualmente dagli estratti normativi nonché relativi indirizzi, si può affermare che, fino all'entrata in vigore del D.L. 76/2020, poi convertito con la Legge 120/2020, la modifica dei prospetti di un edificio rientrava, senza margini interpretativi, all'interno della categoria di intervento della ristrutturazione edilizia espressa dall'art. 10, c-1, lett. c) del D.P.R. 380/2001, pertanto gli interventi edilizi riguardanti le modifiche di prospetto costituivano ristrutturazione pesante e di conseguenza erano assoggettate al Permesso di costruire, così come confermato dalla giurisprudenza penale e amministrativa (vedasi: Cons. di Stato n. 902/2019, che rinviava a Cass. Pen. n. 21/2017, n. 20846/2015, n. 30575/2014, n. 38338/2013, n. 834/2008).

Successivamente il c.d. "Decreto Semplificazioni" (poi convertito in L. 120/2020) ha ridisegnato le categorie di intervento, aumentando quelli ricompresi all'interno della manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3 c.1 lettera b) DPR 380/01, e dalla specifica lettura di quest'ultimo si evince che gli interventi di modifica ai prospetti, affinché possano ricadere all'interno della manutenzione straordinaria:

- devono effettuarsi su edifici legittimamente realizzati: ciò presuppone la verifica dello stato legittimo;
- devono essere necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso;
- non devono pregiudicare il decoro architettonico dell'edificio;
- devono essere conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia;
- non devono avere ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

### A tal proposito occorre inoltre precisare che:

- in relazione al D.P.R. 380/2001, le modifiche del "Decreto Semplificazioni" (poi convertito in L. 120/2020) hanno riguardato **l'art. 22, comma 1, lett. a) - (Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività – S.C.I.A.):** "gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera

b), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio o **i prospetti**:"

- mentre in relazione all'**art. 10, comma 1 (Interventi subordinati a permesso di costruire)**, il Decreto Semplificazioni ha eliminato dallo stesso articolo il riferimento alle modifiche prospettiche.

Dall'insieme delle tre modifiche sopra citate, agli artt. 3, 10 e 22 del DPR 380/01, si potrebbe dedurre la volontà del legislatore di annoverare le modifiche di prospetto nella categoria della Manutenzione Straordinaria ad eccezione delle modifiche su immobili vincolati o delle modifiche ricomprese in un insieme sistematico di opere che trasformino in tutto o in parte l'organismo edilizio;

- La Circolare congiunta del Ministero della Pubblica Amministrazione e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 591C/2020 avente ad oggetto "Art. 10 del Decreto legge 76/2020. Chiarimenti interpretativi; La Circolare interministeriale, pur avendo ad oggetto chiarimenti sugli interventi di demolizione e ricostruzione, si pronuncia incidentalmente anche sulle modifiche di prospetto ma soprattutto ci illumina sulla "ratio" del Decreto semplificazioni convertito dalla L. 120/2020.

*"...Le modifiche apportate all'articolo 2- bis, comma 1- ter, e all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.P.R. n. 380/2001 rispondono a **due esigenze concorrenti, che hanno inciso profondamente anche sull'iter di formazione delle norme medesime**: da un lato, la volontà di introdurre previsioni volte a rendere in via generale **più semplice e rapido l'avvio dell'attività edilizia**; dall'altro, l'esigenza di **assicurare** in ogni caso la salvaguardia e il rispetto di valori considerati preminenti dall'ordinamento, segnatamente **la tutela dei beni culturali e del paesaggio** latamente inteso. Tali esigenze concorrenti, del resto, corrispondono alla più generale ispirazione dell'intero decreto – legge n. 76/2020, quale espressa nella sua premessa, laddove si enuncia l'intento del legislatore di "realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità"..*

*...omissis..*

*...Incidentalmente, si evidenzia che, con un'ulteriore innovazione apportata alla lettera b) del comma 1 del medesimo articolo 3 del testo unico dallo stesso d.l. n. 76/2020, la modifica dei "soli prospetti" costituisce oggi intervento di manutenzione straordinaria, sottoposto al regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi del successivo articolo 22, laddove: - la modifica sia necessaria per mantenere o acquisire l'agibilità di un edificio legittimamente realizzato ovvero per l'accesso allo stesso; - l'intervento non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, sia conforme alla vigente disciplina urbanistica e non pregiudichi il "decoro architettonico" dell'edificio."*

Alla luce del sopra citato commento sulla ratio della legge e le finalità perseguite dalla stessa occorre comprendere per quale motivo il legislatore avrebbe escluso dalla manutenzione straordinaria le più semplici modifiche di prospetto, quelle "non necessarie" all'acquisizione dell'agibilità, facendole ricadere per esclusione nella categoria di intervento di "Ristrutturazione Edilizia" di cui all'art. 3 comma 1 lett d) del DPR 380/2001.

Infatti, sempre escludendo gli immobili tutelati, se si confronta l'entità di un intervento edilizio di opere interne e/o frazionamento, tali da rendere necessario acquisire l'agibilità (in nuovi vani creati o in vani ampliati) con l'entità di un intervento edilizio di modifica o spostamento di aperture che non altera l'agibilità pregressa e senza alcun'altra opera, sembra pacifico e rispondente al buon senso che l'intervento più complesso non possa annoverarsi nella categoria d'intervento più snella come la "manutenzione straordinaria" rispetto ad un intervento meno invasivo e più semplice che, secondo tale lettura, si ritroverebbe a ricadere nella "ristrutturazione".

Si potrebbe a questo punto riflettere anche sul significato della parola "**mantenere**" inserita nell'art 3 c.1 lett d). Se infatti un intervento edilizio di modifica di prospetto non compromette i requisiti di agibilità preesistenti ciò potrebbe configurare un intervento che "**mantiene**" i requisiti stessi e dunque ricadere nella categoria della Manutenzione straordinaria.

Pertanto si potrebbe far conseguire che la modifica di prospetto apparentemente non contemplata nel D.L. 76/2020 segue lo stesso regime delle modifiche di prospetto necessarie all'agibilità.

Da ciò conseguirebbe la qualificazione della modifica di prospetto in "Ristrutturazione" solo nei casi di

immobili in ambito vincolato, realizzabili quindi tramite SCIA ai sensi dell'art. 10-bis c. 2 lett a) L.R. 23/85 (con eventuale autorizzazione paesaggistica) qualificando invece i residui interventi per mantenere o acquisire requisiti di agibilità ovvero per l'accesso all'immobile, come Manutenzione straordinaria e pertanto realizzabili con CILA art. 15 c. 2 lett b) L.R. 23/85, in caso l'intervento non riguardi parti strutturali.

## **2 DEFINIZIONI:**

- Per "**ACCESSO**" all'edificio si intende ogni porta o portafinestra di accesso principale o secondario dall'esterno del fabbricato all'interno dell'unità immobiliare, anche eventualmente attraverso pertinenze esclusive, anche in caso di nuovi accessi previsti nei frazionamenti.

- Per "**ACQUISIZIONE**" dell'agibilità si intende la necessità di presentare una nuova Dichiarazione di agibilità a seguito dell'intervento previsto, ovvero, nuova istanza da presentare attraverso il SUAPE.

- Per "**MANTENIMENTO**" dell'agibilità si intende che vengono proposte delle opere che non compromettono i requisiti igienico-sanitari preesistenti, ma vi sarà comunque la necessità di presentare una nuova dichiarazione di agibilità.

Pertanto le modifiche di prospetto riguardanti le aperture esistenti o la creazione di nuove aperture, qualificate dal professionista incaricato come "interventi necessari al mantenimento/acquisizione dell'agibilità, ovvero per l'accesso allo stesso, sono da ricomprendere nella manutenzione straordinaria (in quanto non è ammissibile modificare le aperture senza rispettare i requisiti aeroilluminanti).