

STUDIO LEGALE
Avv. Domenico Lavermicocca

Spett.le
Ordine degli architetti
Via Saragozza n. 175
Bologna

Invio via e.mail

Bologna, lì 10.9.2015

Oggetto: Parere

Con la comunicazione in data 16.7.2015 codesto Consiglio mi ha conferito l'incarico di esprimere il parere legale in merito alla qualifica dell'intervento edilizio consistente nella *"modifica dei prospetti"* di un fabbricato, alla disciplina allo stesso applicabile, con riferimento alla legislazione statale e regionale.

Nel dettaglio, come desumibile dalle comunicazioni via e.mail pervenute, sono state prospettate le seguenti questioni:

1. *"Cosa determina una modifica ai prospetti (la modifica delle bucatore murarie? La semplice ritinteggiatura? La sostituzione degli infissi? Il montaggio di una parabola satellitare?"*

2. *"Dalla lettura congiunta dell'art. 3 del DPR 380/01 e dell'allegato alla LR 15/13, è possibile che ogni modifica dei prospetti si configuri come intervento di ristrutturazione e quindi se la modifica ai prospetti da sola e di per se' qualifica l'intervento come ristrutturazione".*

3. *"Se è possibile che esistano interventi di modifica dei prospetti che non configurano ristrutturazione, ma solo manutenzione straordinaria, quali sono".*

4. *"Nel caso "scatti" la ristrutturazione, in che modo vengono calcolati gli oneri e/o il contributo sul costo di costruzione (quesito cui il Settore Giuridico del Territorio non ha risposto)".*

I quesiti vengono formulati anche in base ad un ritenuto contrasto normativo tra legislazione regionale e statale.

Si espone la seguente disamina.

1. Il profilo normativo. Breve excursus delle modifiche agli artt.li 3 e 10 del D.P.R. n. 380/2001.

Le norme che interessano i quesiti proposti sono l'art. 3 e l'art. 10 del D.p.r. n. 380/2001 (di seguito T.U.Ed.) come modificati, prima, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 di conversione del "Decreto del fare" (Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69), in vigore dal 21 agosto 2013 e, poi, dal Decreto Legge n. 133 del 12 settembre 2014 (il cosiddetto "sblocca Italia") convertito con la Legge 11 novembre 2014, n. 164.

Soprattutto il cd. Decreto del fare ha introdotto rilevanti modifiche normative in merito alla definizione dell'intervento di *ristrutturazione edilizia* prevista dall'**art. 3, comma 1 lett. d) del T.U.Ed.** ⁽¹⁾, in particolare eliminando il vincolo della sagoma come prescrizione necessaria ai fini dell'inquadramento degli interventi di demolizione e ricostruzione nella categoria edilizia della ristrutturazione edilizia, oltre ad estendere nell'ambito della citata categoria anche agli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti (purche' si possa accertarne la preesistente consistenza) ed a prevedere, fatti salvi alcuni casi, l'estensione della SCIA agli interventi di ristrutturazione edilizia nonche' delle cd. "varianti minori" ai permessi di costruire in caso di modifica della sagoma.

Il legislatore ha conseguentemente modificato l'**art. 10, comma 1, lettera c) del T.U.Ed.** (ed anche l'art. 22, comma 2 del T.U.Ed. in tema di varianti), cioe' la norma che individua gli interventi di ristrutturazione edilizia cd. "pesante", ossia le ristrutturazioni attuabili previo rilascio del permesso di costruire (ovvero mediante Dia alternativa) e non mediante semplice Scia (segnalazione certificata di inizio attivita'), eliminando il vincolo della sagoma come sopra precisato, con l'effetto che una tale modifica dei fabbricati (non vincolati ai sensi del D. Lgs. 42/2004), con la stessa volumetria complessiva di quello preesistente, non richiede il rilascio del permesso di costruire.

In virtù dell'attuale disciplina, secondo il dettato letterale del citato art. 10, sono pertanto subordinati al previo rilascio del permesso di costruire gli interventi di

⁽¹⁾ Ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. d) del T.U.ED.:

Sono "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 anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonche' quelli 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 vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente (*lettera così modificata dal d.lgs. n. 301 del 2002, poi dall'art. 30, comma 1, lettera a), legge n. 98 del 2013*).

ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che modificano il "volume complessivo" del fabbricato o i "prospetti" dell'edificio ⁽²⁾.

L'interpretazione giurisprudenziale del suddetto art. 10, comma 1 lett. c), formatasi prima delle richiamate modifiche, ha chiarito che un intervento si qualifica di *ristrutturazione edilizia* cd. "pesante" tutte le volte in cui venga alterato anche uno solo dei parametri elencati nella norma, e quindi quando – sulla base della previgente disciplina - si verificava un *aumento di unità immobiliari o modifiche del volume, o della sagoma, o dei prospetti o delle superfici* ⁽³⁾.

La legge regionale n. 15/2013 ha disciplinato nell'Allegato la definizione di "ristrutturazione edilizia", recependo quanto previsto dalla norma statale, ancorchè con una differente terminologia e, quindi, con possibili differenti applicazioni e regolamentazione della fattispecie. Peraltro, come più volte deciso dalla Corte Costituzionale ⁽⁴⁾, le definizioni degli interventi edilizi contenute nell'art. 3 del T.U.Ed. ed i loro rapporti con i titoli edilizi necessari a realizzarli hanno natura di principi fondamentali della materia denominata "Governo del territorio", e quindi tale

⁽²⁾ Si confronti l'art. 10, comma 1, lett c) del TUED prima e dopo la modifica.

art. 10 (L). Interventi subordinati a permesso di costruire (prima delle modifiche).

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:..... *omissis*....

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e **che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici**, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Art. 10 (L) - Interventi subordinati a permesso di costruire (modificato dall'art. 30, comma 1, lettera c), legge n. 98 del 2013, poi dall'art. 17, comma 1, lettera d), legge n. 164 del 2014)

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: ... *omissis*....

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e **che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti**, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

⁽³⁾ Si veda Cassazione penale, Sezione terza, sentenza 01.03.2007, n. 8669, Cass. penale n. 47438/2011 e, infine, Cassazione penale, Sez. III, 13 febbraio 2013, n. 7092 secondo cui proprio perché le cosiddette opere interne non sono più previste nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, come categoria autonoma di intervento edilizio sugli edifici esistenti, i lavori prima definibili come tali rientrano negli interventi di ristrutturazione edilizia quando comportino aumento di unità immobiliari o modifiche dei volumi, dei prospetti e delle superfici ovvero mutamento di destinazione d'uso.

La realizzazione di un soppalco all'interno di una preesistente abitazione necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire (o della DIA alternativa al permesso), atteso che l'art. 10, comma primo lett. c), del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 assoggetta a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che portano ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente, senza la necessità che concorrano tutte le condizioni previste nello stesso articolo (modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti, delle superfici), in quanto queste sono alternative, come ricavasi dall'uso della disgiuntiva nel citato testo normativo (Cassazione penale, sez. III, 12/01/2007, n. 8669).

⁽⁴⁾ Sentenza n. 303/2003 e poi sentenze n. 309/2011, n. 171/2012 e n. 139/2013.

normazione spetta in via esclusiva alla legislazione statale. Ciò oltre che per i profili di rilievo penale conseguenti ad eventuali abusi edilizi per interventi che, secondo la norma statale, richiedono il rilascio del permesso di costruire.

Per cui ogni differente previsione della legislazione regionale o comunale in ordine a tale definizione e qualifica, o anche al titolo occorrente, risulta recessiva ai fini dell'applicazione della disciplina indicata dal legislatore statale (lo riconosce la circolare della Regione in data 21.11.2014 prot. n. 2014/0442803 in relazione alle ultime modifiche normative, sopra citate), dovendo comunque rilevarsi che per quanto riguarda l'intervento edilizio oggetto del presente parere sussiste una sostanziale coincidenza in ordine alla definizione dello stesso da parte delle due normative, posto che anche la legge regionale lo qualifica nella categoria della "ristrutturazione edilizia" (lett. f), differenziandosi per il titolo occorrente (la SCIA: art. 13, comma 1 lett. d) L.R. n. 15/2013).

2. La modifica dei prospetti. La definizione nella giurisprudenza e le differenze rispetto alla sagoma e ad altri interventi edilizi (primo quesito)

2.1 Nonostante la Regione Emilia Romagna abbia emesso la Delibera di assemblea Legislativa n. 279/2010 quale *"Atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi"*, al fine di stabilire *"l'insieme organico delle nozioni, definizioni, modalità di calcolo e di verifica concernenti gli indici, i parametri e le modalità d'uso e di intervento, allo scopo di definire un lessico comune utilizzato nell'intero territorio regionale"*, nessuna definizione è contenuta in relazione ai "prospetti" di un edificio ed alla relativa modifica, diversamente dalla sagoma planivolumetrica (punto 26) e dalla sagoma (punto 27) ⁽⁵⁾, nell'ambito delle quali è ancora escluso qualsiasi riferimento al particolare costruttivo qui in esame.

Al riguardo, atteso che i prospetti fanno parte dell'involucro dell'edificio e quindi possono interessare la sagoma dello stesso, si rende necessaria una distinzione tra gli interventi di modifica di tali differenti parti del fabbricato, che la più recente giurisprudenza ha espresso nei seguenti termini.

- la **"sagoma di un edificio"** è la *"conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il*

⁽⁵⁾ La *"sagoma planivolumetrica"* è definita: *"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"*. La sagoma viene quindi definita come *"Proiezione su uno dei piani verticali della sagoma planivolumetrica"*

contorno che viene ad assumere l'edificio" (6). Nella stessa nozione, secondo la giurisprudenza, risultano comprese "le strutture perimetrali come gli aggetti e gli sporti" (7), come da definizione della DAL n. 279/2010 che esclude dalla sagoma planivolumetrica, rientrando quindi nella stessa "i balconi e gli sporti aggettanti per non più di m 1,50".

- "i prospetti" (o alzati), sono gli sviluppi in verticale di un edificio e, quindi, la facciata dello stesso (8), intesa come "Il prospetto esterno di un fabbricato, corrispondente a ciascuno dei lati del suo perimetro", rientrando nella fattispecie le aperture presenti sulle pareti esterne.

Da quanto sopra consegue che, confrontando le due definizioni, i Giudici hanno ritenuto che rientra nella "modifica della sagoma" di un fabbricato quanto attiene al perimetro verticale ed orizzontale e/o al contorno che viene ad assumere l'edificio, diversamente dall'intervento "modifica dei prospetti", che si concretizza negli interventi realizzati sulla facciata o sulle pareti esterne del fabbricato (nuove aperture o modifica di quelle esistenti, come sopra indicate), senza superfici sporgenti (9).

(6) Cfr. Cfr. TAR Bari Sez. III Sent. n. 54 del 14.1.2013; TAR Bologna Sez. I Sent. n. 787 del 28.12.2012; TAR Milano Sez. II Sent. n. 2232 del 5.9.2012; TAR Lecce Sez. I Sent. n. 232 del 21.1.2003; TAR Basilicata Sent. n. 628 del 17.10.2002; Cass. Pen. Sez. III Sent. n. 8303 del 9.2.2006. Si veda in particolare: "La "sagoma" di una costruzione concerne il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti, sicchè solo le aperture che non prevedono superfici sporgenti **non** rientrano nella nozione di sagoma (Corte di Cassazione penale, III Sezione, 9 Febbraio 1998 n° 3849)" (TAR Lecce Sez. I Sent. n. 232 del 21.1.2003).

Il Giudice penale, ancorchè sotto la previgente disciplina, afferma che "..la sagoma attiene alla conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro inteso sia in senso verticale sia orizzontale, mentre il prospetto si riferisce alla relativa superficie .." (Cass. pen. Sez. III, 09/02/1998, n. 3849), pronuncia poi richiamata in altra sentenza più recente secondo cui "... solo le aperture che non prevedano superfici sporgenti non rientrano nella nozione di sagoma e sono sottoposte al regime c.d. varianti in corso d'opera. Di conseguenza, si è escluso, ad esempio, che possano rientrare nella categoria delle c.d. varianti di opera, la realizzazione di una scala esterna di accesso al primo piano, di una mensola su entrambi i lati con riguardo ai solai di calpestio, di sottotetto del primo piano, di uno sporto al solaio del sottotetto, (Sez. 3^a, Sentenza n. 3849 del 09/02/1998 Rv. 210647)" (Cass. pen. Sez. III, 09-03-2006, n. 8303). Si veda altresì Cass. pen. sez. II, n. 38338 del 18.9.2013.

(7) Quanto al concetto di "sagoma", essa è da intendersi, secondo l'insegnamento giurisprudenziale, come la conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti (cfr. Cons. Stato, Sez. 6^a, 15.03.2013, n. 1564; Corte cost. 23.11.2011, n. 309; Cass. Pen., sez. 3^a, 09.10.2008, 38408 e 06.02.2001, n. 9427).

Il legame con l'edificio preesistente, quanto a sagoma - intendendosi con tale concetto la conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti - e a volumetria, costituisce il criterio distintivo degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente dalle nuove costruzioni (T.A.R. Puglia Bari Sez. III, 14/01/2013, n. 54; id TAR Milano Sez. II Sent. n. 2232 del 5.9.2012; cfr. ex multis Cassazione penale, sez. III, 06 febbraio 2001, n. 9427; T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 15/12/2011, n. 1889).

(8) Si veda Tar Lazio Roma, sentenza n. 8380/2009.

(9) Per TAR Bari Sez. III Sent. n. 3210 del 22.7.2004, "la modifica dei prospetti attiene alla facciata dell'edificio sicchè non va confusa o compresa nel concetto di sagoma che indica,

2.2 In merito alla presente questione da ultimo occorre richiamare la sentenza della **Corte di Cassazione 3° sez. penale n. 20846 del 20.05.2015**, riferita ad un abuso comprensivo di una serie di opere (inquadrate nella demolizione e ricostruzione con medesima sagoma) oltre che della modifica di alcune finestre e quindi del prospetto dell'edificio ⁽¹⁰⁾.

La pronuncia conferma i precedenti arresti giurisprudenziali nel senso che:

- le modifiche normative introdotte non hanno prodotto novità per quanto riguarda quelle opere edilizie che, come nel caso che ci occupa, comportino modifica dei prospetti.

- il concetto di prospetto, non va confuso con quello di sagoma, avendo la stessa Corte in più occasioni sottolineato come per sagoma debba intendersi la conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro, considerato in senso verticale ed orizzontale, così che solo le aperture che non prevedano superfici sporgenti vanno escluse dalla nozione stessa di sagoma (si richiama la sentenza della stessa Cass. Pen. sez. 3, n. 19034 del 18.3.2004, Calzoni, rv. 228624).

- la modifica di prospetti attiene alla facciata dell'edificio, per cui non va confusa e compresa nel concetto di sagoma, che indica la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio (ciò coerentemente con quanto afferma sul punto anche la giurisprudenza amministrativa; cfr. TAR Puglia, Bari, sez. 3, 22.7.2004, n. 3210).

- I prospetti, in altri termini, costituiscono un *quid pluris* rispetto alla sagoma, attenendo all'aspetto esterno, e quindi al profilo estetico-architettonico dell'edificio.

invece, la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio. Ne consegue, che la previsione di balconi in luogo di finestre, essendo relativa al prospetto non riguarda il concetto di sagoma. I prospetti costituiscono, infatti, un "quid pluris" rispetto alla sagoma, attenendo all'aspetto esterno e, quindi, al profilo estetico architettonico.

La difformità dei prospetti rispetto all'esistente non rileva di per sé nella fattispecie in esame quale delineata dal legislatore, ma può essere indizio della modifica dei parametri vincolanti, siano quelli fissati dalla legge (volumetria e sagoma), siano quelli rivenienti dalla disciplina urbanistico-edilizia della zona. Né potrebbe sostenersi che la omissione del riferimento ai prospetti nella definizione legislativa della ristrutturazione ex art. 3, T.U. 380/2001 sia dovuta a mera dimenticanza, ovvero che il concetto di sagoma comprenda anche il prospetto, atteso che nella diversa fattispecie di ristrutturazione di cui all'art. 10, T.U. 380/2001, i prospetti sono menzionati espressamente e separatamente dalla sagoma".

⁽¹⁰⁾ Il capo di imputazione era "per avere, realizzato le opere edilizie abusive in assenza del permesso di costruire, consistenti in: Realizzazione di ristrutturazione di un manufatto in muratura, presente nel giardino di proprietà delle dimensioni di mt. 6,50x3,00 circa con copertura in legno e tegole di laterizio, con altezza massima di mt. 2,83 circa adibito a ricovero attrezzi, mediante una parziale demolizione e successiva ricostruzione, mantenendo le medesime dimensioni di quella preesistente. Rispetto a detto manufatto risulta lo spostamento di una finestra dal lato Est (chiusura dell'apertura) al lato Nord, sono stati inoltre sostituiti gli infissi e la porta d'ingresso (da due porte e' diventata una), la copertura, il pavimento e creato uno scalino sotto la porta d'ingresso."

- La chiusura di preesistenti finestre e la loro apertura in altre parti, l'apertura di balconi in luogo di finestre, così come l'allargamento del portone di ingresso, essendo relativi al prospetto, non afferiscono al concetto di sagoma ⁽¹¹⁾.

La rilevanza della decisione ai fini dei quesiti proposti deriva dal fatto che il caso sottoposto alla pronuncia della Suprema Corte concerneva una parziale demolizione e successiva ricostruzione del manufatto mantenendo le medesime dimensioni di quello preesistente (e quindi la sagoma), “ma” viene qualificato di ristrutturazione edilizia cd. pesante in quanto comporta lo spostamento di una finestra dal lato est – dove veniva chiusa – al lato nord – dove veniva aperta – (con la modifica dei prospetti), con la conseguenza che quanto eseguito necessitava di permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) del T.U.Ed. ⁽¹²⁾.

La stessa Corte riconosce che questa conclusione rappresenta una forte limitazione per la recente semplificazione, la cui sfera di applicazione viene notevolmente ridotta, così come si rivela piuttosto arduo ipotizzare un intervento di ristrutturazione che implichi una modifica della sagoma ma che al tempo stesso non comporti modifiche ai prospetti dell'edificio. Ciò anche in considerazione del fatto che l'attuale legislazione, secondo l'interpretazione normativa della giurisprudenza richiamata in note, risulta incoerente e non appare proporzionale se nel concetto di “sagoma” sono comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti, per la cui modifica non occorre il permesso di costruire, mentre ciò è necessario se viene allargato il portone di ingresso o spostata una finestra sulla facciata dell'edificio.

2.3. Per quanto riportato – in risposta a quanto richiesto con il primo quesito - sia sotto il profilo normativo che giurisprudenziale, **la modifica dei prospetti è un autonomo intervento edilizio che si concretizza, ad esempio, sulla base delle pronunce reperate, in caso di:**

- apertura di nuove finestre, nella chiusura di quelle preesistenti e della loro apertura in altre parti,

- apertura di una nuova porta di ingresso sulla facciata dell'edificio o comunque su una parete esterna dello stesso,

- trasformazione di vani finestra in altrettante porte-finestra,

⁽¹¹⁾ L'intervento edilizio consistente nella realizzazione di “balconi in luogo di finestre”, ancorchè interessi la sagoma di un edificio, viene inquadrato dalla citata sentenza n. 20846 del 20.05 e dal TAR Bari Sez. III Sent. n. 3210 del 22.7.2004 (si veda *supra* la **nota 9**), 2015 nell'ambito della modifica dei prospetti. Al riguardo si rileva che la DAL n. 279/2010 definisce la sagoma planivolumetrica “*al netto dei balconi e degli sporti aggettanti per non più di m 1,50...*”

⁽¹²⁾ Infatti il ricorso per cassazione viene proposto avverso la sentenza della Corte di appello di Firenze, tra l'altro, con il motivo che “*avrebbe affermato che lo spostamento di due finestre e della porta di ingresso richiedeva il permesso di costruire*”, e la Suprema Corte, sul punto, dopo aver richiamato le modifiche normative relative alla modifica di sagoma, precisa che “*le modifiche introdotte, non hanno prodotto novità per quanto riguarda quelle opere edilizie che, come nel caso che ci occupa, comportino modifica dei prospetti*” e che “*il concetto di prospetto, infatti, non va confuso con quello di sagoma*”.

- **realizzazione di balconi in luogo di finestre o nell'ampiamiento di un balcone;**

- **realizzazione di "luci" su di una parete verso l'esterno, di una tettoia ⁽¹³⁾.**

Invece non rientra in tale tipologia di intervento tutto ciò che, pur riguardando la facciata dell'edificio, non ha rilievo edilizio (ad es. la tinteggiatura esterna del fabbricato) o gli interventi che riguardano la riparazione, il rinnovamento e la sostituzione delle finiture dell'immobile (ad es. sostituzione infissi o di una vetrina di un negozio, senza modifica dell'ampiezza), o necessari ad integrare e mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti (ad es. installazione di una linea vita o di un impianto satellitare ⁽¹⁴⁾); per l'installazione di impianti *di telefonia mobile* occorre l'autorizzazione o la SCIA ex art. 87 commi 1 e 3 del D.Lgs. n. 259/2003), che si qualificano come interventi di *manutenzione ordinaria o straordinaria* secondo le definizioni di cui all'art. 3 comma 1 lett. a) e b) del T.U.E.D. ⁽¹⁵⁾. Sono altresì esclusi gli

⁽¹³⁾ Oltre le sentenze di cui alle precedenti note 8 e 9 e nella successiva nota 16, si veda:

La trasformazione di una finestra in portafinestra costituisce, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia), **modifica del prospetto** e non opera di manutenzione (**T.A.R. Campania Napoli Sez. IV, 20/01/2014, n. 337**).

La realizzazione di un intervento di ampliamento di un balcone costituisce opera di ristrutturazione edilizia ai sensi degli artt. 3 e 10, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), dal momento che realizza un'oggettiva trasformazione della facciata del palazzo, comportante **modifica** della sagoma, dei **prospetti** e delle superfici. Il titolo edilizio per la realizzazione di tale intervento risulta, quindi, essere il permesso di costruire e la sanzione per la sua assenza è il ripristino dello stato dei luoghi (**T.A.R. Campania Napoli Sez. III, 20/11/2012, n. 4655**).

⁽¹⁴⁾ Per interventi di manutenzione ordinaria si intende, ai sensi dell'art. comma 1, lett. a), dell'art. 6 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia), gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti (T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. II, 04/03/2015, n. 432).

Invece per l'inserimento di nuovi impianti, si esula comunque dal riferimento alla modifica dei prospetti. Si veda::

L'art. 3, comma 1 lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia) stabilisce che per opere di ristrutturazione edilizia devono intendersi 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 e che comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti (T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 12/01/2015, n. 347)..

⁽¹⁵⁾ L'art. 3 comma 1 del T.U.Ed. recita:

Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

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 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 ((lettera così modificata dall'art. 17, comma 1, lett. a), legge n. 164 del 2014).

interventi “interni” al fabbricato (ad es. il cambiamento della disposizione dei muri) o “*il frazionamento o accorpamento di unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purchè non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso il frazionamento di unità immobiliari*” (D.L. n. 133 del 12 settembre 2014, cosiddetto “sblocca Italia”, convertito con la Legge 11 novembre 2014, n. 164).

D'altra parte, nel caso in cui tali opere interessino anche il prospetto dell'edificio nei termini sopra indicati, modificandone l'originaria conformazione estetico-architettonica, l'intervento diviene una *ristrutturazione edilizia cd. pesante* (si veda la citata sentenza della Corte di Cassazione 3° sez. penale n. 20846 del 20.05.2015).

3. La modifica dei prospetti. Qualifica e titolo edilizio (secondo e terzo quesito)

Se anche la norma statale (art.li 3 e 10, comma 1, lett. c) del T.U.Ed.) non appare ben formulata e coordinata - soprattutto nell'utilizzo delle congiunzioni - peraltro la stessa definisce in termini generali la “*ristrutturazione edilizia*” come “*gli interventi rivolti a trasformare i manufatti attraverso un insieme sistematico di opere che possono condurre ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente*” ⁽¹⁶⁾, ciò ai fini di una differente qualifica e rilevanza rispetto agli interventi che rientrano nelle categorie della *manutenzione ordinaria e straordinaria*.

Poi, nello specifico, l'art. 10, comma 1, lett. c) del T.U.Ed. indica in particolare quali interventi edilizi, nell'ambito della generale definizione nello stesso richiamata, sono da qualificarsi come *ristrutturazione edilizia cd. pesante* (a differenza di altri interventi che, pur di ristrutturazione edilizia, sono soggetti a SCIA) ciò esprimendo la *ratio legis* (ora) perseguita dal legislatore statale di ritenere rilevanti ai fini di un preventivo controllo della PA., con il previo rilascio del titolo edilizio, gli “*amenti di volume complessivo*” del fabbricato (per le conseguenze in ordine al carico urbanistico) e le modifiche agli aspetti estetico-architettonici dei fabbricati, anche se non vincolati (i prospetti), ciò rappresentando il discrimine - anche rispetto ai profili di responsabilità penale - rispetto agli interventi di *ristrutturazione edilizia cd. leggera* (come la demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma, ora in SCIA, esclusa da responsabilità penale), e rispetto alla *manutenzione straordinaria*.

Ne consegue che, in risposta al secondo e terzo quesito, dalla lettura degli artt.li 3 e 10 del T.U.Ed. della norma statale e regionale e della giurisprudenza citata in nota

⁽¹⁶⁾ Sono gli interventi che, in generale, possono comportare il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio e la eliminazione, la modifica, l'inserimento di nuovi elementi o impianti (Cass. pen. sez. 3, n. 834 del 4.12.2008 dep. il 13.1.2009).

(¹⁷), che attribuisce rilevanza alla modifica anche di un solo intervento indicato nel citato art. 10 (“*modifiche della “volumetria complessiva” degli edifici o dei “prospetti”*”), risulta che **ogni intervento edilizio consistente nella “modifica dei prospetti”** (ossia interventi edilizi che interessano le aperture sulla facciata o sulle pareti esterne come sopra indicato), **anche non associato ad altri interventi qualificanti la ristrutturazione edilizia, rientra nella categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia** (¹⁸), dovendo conseguentemente **escludersi che tale tipo di opere possa rientrare tra gli interventi di manutenzione straordinaria.**

L'esecuzione di detto intervento edilizio richiede il rilascio del permesso di costruire (¹⁹) e, se anche la norma regionale (art. 13, comma 1, lett. d) della L.R. n.

(¹⁷) Si veda la **nota 3**.

(¹⁸) Cfr Tar Campania sentenza n. 337/2014, che a sua volta richiama la seguente giurisprudenza:

- l'apertura di porte e finestre non rientra fra gli interventi di manutenzione straordinaria e, in quanto opere non di mero ripristino bensì modificatrici dell'aspetto degli edifici, vanno ricomprese fra quelle di ristrutturazione edilizia per la cui realizzazione è necessario il rilascio della concessione edilizia” (Tar Basilicata, 135/2007);

- l'ampliamento di vano-finestra non rientra nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria, né di restauro o risanamento conservativo (i quali presuppongono, ai sensi dell'art. 3, lett. b-c) d.P.R. n. 380/01, la sostituzione o la conservazione di elementi - anche strutturali - degli edifici, che siano comunque preesistenti, ovvero l'inserimento di elementi nuovi, che abbiano tuttavia carattere accessorio), ma nel novero degli interventi di ristrutturazione edilizia, di cui alla lettera c) del comma primo dell'articolo 10 d.P.R. n. 380/01, dal momento che realizza un'oggettiva trasformazione della facciata del palazzo mediante la sostituzione e l'inserimento di elementi, nonché la modifica di altri.” (Tar Napoli, 895/2009 e 505/2009).

- la trasformazione di una finestra in portafinestra costituisce, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, modifica del prospetto e non opera di manutenzione (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 ottobre 2011, n. 5431; 30 maggio 2011, n. 3223; T.A.R. Napoli Campania, sez. IV, 20 marzo 2012, n. 1374; Cassazione penale, sez. III, 4 dicembre 2008, n. 834).

(¹⁹) In merito al titolo occorrente per gli interventi che determinano la modifica dei prospetti si veda la seguente giurisprudenza:

- La **realizzazione di una tettoia**, anche se in aderenza ad un muro preesistente, non può essere considerata un intervento di manutenzione straordinaria ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b) del d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto non consiste nella rinnovazione o nella sostituzione di un elemento architettonico, ma nell'aggiunta di un elemento strutturale dell'edificio, con **modifica del prospetto**. La sua costruzione, pertanto, necessita del previo rilascio di permesso di costruire, e non è assentibile mediante semplice denuncia di inizio di attività, anche attesa la perdurante **modifica** dello stato dei luoghi che produce sul tessuto urbano. La mancanza del previo assenso legittima, quindi, l'applicazione della sanzione demolitoria, che costituisce atto dovuto per l'Amministrazione comunale, a prescindere dal lasso di tempo intercorso dalla realizzazione abusiva. (Conferma T.A.R. Lombardia Milano, Sezione II, n. 1308/2013) (**Cons. Stato Sez. VI, 26/01/2015, n. 319**).

- La **realizzazione di un balcone** con conseguente **modifica del prospetto** del fabbricato cui accede costituisce opera di ristrutturazione edilizia esterna; intervento che esige, ai sensi dell'art. 10 comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), il titolo abilitativo del **permesso** di costruire, congiuntamente, nelle aree soggette a disciplina vincolistica, all'autorizzazione paesistica (**T.A.R. Campania Napoli Sez. IV, 22/01/2014, n. 426**).

- La **realizzazione di un intervento di ampliamento di un balcone** costituisce opera di ristrutturazione edilizia ai sensi degli artt. 3 e 10, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), dal momento che realizza un'oggettiva trasformazione della facciata del palazzo, comportante **modifica** della sagoma, dei **prospetti** e delle superfici. Il titolo edilizio per la realizzazione di

15/2013) consente che lo stesso - comunque qualificato, come dalla legge statale, di "ristrutturazione edilizia" - sia realizzato mediante la presentazione di una SCIA ⁽²⁰⁾, sussiste la responsabilità penale in caso di intervento eseguito in assenza del titolo edilizio o di difformità totale dal titolo (art. 44, comma 1, lett. b) del T.U.Ed.) o di variazione essenziale (art. 44, comma 1, lett. a) del T.U.Ed.).

4. Il pagamento del contributo di costruzione (quarto quesito)

L'intervento edilizio consistente nella "*modifica dei prospetti*" non richiede il pagamento di *oneri di urbanizzazione*, che sono dovuti, nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia, sostanzialmente se determinano un incremento del carico urbanistico o un mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili con incremento delle dotazioni territoriali o un aumento delle unità immobiliari (art. 30 L.R. n. 13/2015).

In merito al *costo di costruzione*, quale ulteriore componente del *contributo di costruzione*, ex art. 29 LR n. 15/2013), si premette che, in generale, tutti gli interventi sull'esistente (ristrutturazione e manutenzione straordinaria) sono soggetti al pagamento di una quota del costo di costruzione in proporzione al costo che dovrebbe pagare l'edificio intero (art. 31, L.R. n. 15/2013), prevedendosi che in tale ipotesi il costo di costruzione non sia mai superiore a quello stabilito per le nuove costruzioni (art. 31 ultimo comma) ⁽²¹⁾.

tale intervento risulta, quindi, essere il permesso di costruire e la sanzione per la sua assenza è il ripristino dello stato dei luoghi (**T.A.R. Campania Napoli Sez. III, 20/11/2012, n. 4655**).

Per la giurisprudenza penale:

- In tema di reati edilizi, l'**apertura di "pareti finestrate" sulla facciata** di un edificio, senza il preventivo rilascio del *permesso* di costruire, integra il reato previsto dall'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, poiché si tratta di un intervento edilizio comportante una **modifica dei prospetti** non qualificabile come ristrutturazione edilizia "minore", e per il quale, quindi, non è sufficiente la mera denuncia di inizio attività. (Fattispecie in cui l'intervento era consistito nella realizzazione di alcune "luci" su di una parete verso l'esterno). **Cass. pen. Sez. III, 20/05/2014, n. 30575 (rv. 259905)**.

- In tema di reati edilizi, l'esecuzione di interventi comportanti la modifica dei prospetti non rientra nelle tipologie delle ristrutturazioni edilizie "minori" e come tale richiede il preventivo rilascio di permesso a costruire. (Fattispecie in cui è stato ritenuto integrato il reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001) (**Cass. pen. sez. II, n. 38338 del 18.9.2013**).

- In tema di reati edilizi, l'**apertura di una porta al posto di una preesistente finestra** necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire, non essendo sufficiente la mera denuncia d'inizio attività poiché si tratta d'intervento edilizio comportante una **modifica dei prospetti**, in quanto tale non qualificabile come ristrutturazione edilizia "minore" (**Cass. pen. Sez. III Sent., 04/12/2008, n. 834**).

⁽²⁰⁾ L'art. 22, comma 4 del T.U.Ed., relativo agli "Interventi subordinati a denuncia di inizio attività", prevede: "Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44".

⁽²¹⁾ La determinazione degli importi dovuti a titolo di costo di costruzione spetta all'Assemblea legislativa regionale (almeno ogni cinque anni), con l'intervento sussidiario (integrativo ed eventuale) dei Comuni nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali (e, logicamente, anche in assenza di tali determinazioni), il costo di costruzione è annualmente adeguato dai Comuni, non esclusivamente in ragione della intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istat.

In Emilia Romagna detto costo ha un valore compreso tra il 5 e il 20 per cento del costo standard a metro quadro, fissato dalla Regione ogni cinque anni, per le costruzioni di edilizia agevolata. La percentuale varia in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni, della loro destinazione ed ubicazione, mentre i Comuni aggiornano annualmente il costo di costruzione applicando l'indice generale nazionale del costo di costruzione dei fabbricati residenziali calcolato dall'Istat che misura le variazioni nel tempo dei costi diretti del fabbricato ad uso abitativo.

Peraltro, l'assoggettabilità al costo di costruzione di opere minimali, come la "modifica dei prospetti", si ritiene sia da escludere ⁽²²⁾, atteso che la natura para-tributaria del costo di costruzione richiede, oltre alla sussistenza di un dato strutturale e di un calcolo basato sul costo del fatto costruttivo, il riferimento a interventi incidenti sul volume o sulle superfici del fabbricato (si veda l'art. 1, D.m. Lavori Pubblici 10 maggio 1977, n. 801, sulla determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici).

Ciò trova conferma nella Delibera del Consiglio regionale n. 1108 del 29 marzo 1999 la quale dispone che *"Per gli interventi sugli edifici residenziali esistenti"* il Comune individua il modo di determinazione del costo dell'intervento *"utilizzando la tabella di cui al successivo ALLEGATO C, concepita in modo tale che l'incidenza delle opere di finitura venga assunta convenzionalmente uguale a quella delle opere strutturali"*, e, nel richiamato Allegato C, sono indicate le percentuali applicabili ad interventi eseguiti su parti strutturali o su accessori del fabbricato, come ad esempio i *tamponamenti* (20%) o i *balconi* (10 %), mentre nessuna voce risulta riconducibile all'intervento di modifica o che comunque interessino i "prospetti" (non aventi finalità strutturali e non determinando aumento di volume o superfici), attesa altresì la mancata definizione di tale intervento da parte della DAL n. 279/2010.

Per cui può ritenersi che l'intervento edilizio consistente nella modifica di un prospetto, pur rientrando nella qualifica degli interventi di ristrutturazione edilizia cd. pesante, che richiede il previo rilascio del permesso di costruire, non necessita del

Il costo di costruzione deve avere un valore compreso tra il 5% e il 20% del costo standard a metro quadro per le costruzioni di edilizia agevolata, definito dalla Regione, ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. g) L. n. 457/1978. Nella determinazione della percentuale applicata possono incidere diversi fattori, rappresentati dalle caratteristiche, dalla tipologia, dalla destinazione e dalla ubicazione delle costruzioni. Con lo stesso provvedimento la Regione è chiamata anche ad identificare classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, cui applicare una maggiorazione fino al 50% del costo di costruzione.

⁽²²⁾ Si segnala comunque che la giurisprudenza, non condivisibile, secondo cui anche la modifica di destinazione d'uso senza opere (che, ai sensi dell'art. 7, 4° c., lett. c), è l'intervento in regime di c.i.l.) sarebbe soggetta alla quota del contributo relativo al costo di costruzione in quanto, secondo la pronuncia, il costo di costruzione è un prelievo para-tributario che colpisce qualsiasi *trasformazione edilizia*, e la modifica di destinazione d'uso solo funzionale sarebbe così qualificabile, a prescindere da qualsiasi opera fisica. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14.10.2011 n. 5539, che conferma T.A.R. Emilia-Romagna sez. II, n.1790/2010.

pagamento del contributo di costruzione, nelle differenti componenti degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione.

Si auspica di avere esaurientemente risposto ai quesiti proposti e comunque si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e/o approfondimento.

Con l'occasione si porgono distinti saluti.

(avv. Domenico Lavermicocca)