

Varchi nelle murature portanti: quando resta intervento locale e cosa serve negli elaborati

Il Consiglio di Stato conferma le autorizzazioni sismiche in sanatoria contestate dal vicino e riporta la qualificazione dentro le NTC 2018, dove il discrimine è l'effetto sul comportamento globale della struttura e non il modo in cui l'intervento viene dichiarato. Circolare n. 7/2019 e pareri dei comitati tecnici regionali restano strumenti di supporto, e oltre il termine dell'art. 21-nonies l'autotutela non si riapre.

di [Redazione tecnica](#) – 01.09.2026

Quando aprire un varco in una muratura portante resta un intervento locale e quando diventa un miglioramento sismico? La Circolare n. 7/2019 vincola il Genio Civile o l'unica fonte cogente sono le NTC 2018? Se qualcosa non tiene, risponde il progettista o l'ufficio che ha autorizzato?

A questi interrogativi risponde il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 6570 del 21 agosto 2026**, che chiarisce uno degli aspetti più sottovalutati quando si chiede un'autorizzazione sismica in sanatoria, ovvero che la qualificazione dell'opera come intervento locale si misura soltanto sulle Norme Tecniche per le Costruzioni, unica fonte cogente, al paragrafo 8.4.1. Per chi progetta, questo vuol dire che la difesa di quell'inquadramento si costruisce sui parametri della norma tecnica e non sui testi che l'accompagnano. Non lo rafforza il richiamo a una circolare applicativa, non lo rafforza la conformità a un parere di comitato tecnico regionale e non lo indebolisce lo scostamento da un valore soltanto raccomandato, perché nessuno di questi documenti può aggiungere verifiche che la norma non impone.

Cade così l'argomento speculare, quello di chi punta a demolire un'autorizzazione sismica in sanatoria misurando lo scarto fra gli elaborati e una linea guida, perché l'unico metro prescrittivo resta il D.M. 17 gennaio 2018. Il problema, del resto, non è soltanto sismico, visto che circolari, linee guida e FAQ vengono ormai maneggiate come se fossero norme. Sul piano sistematico, e la pronuncia non se ne occupa, la giustizia amministrativa ha già disatteso in più punti le linee guida sul Decreto Salva Casa del 30 gennaio 2025, presentate dallo stesso Ministero come indicazioni prive di valore vincolante, là dove allargavano la disciplina dello stato legittimo oltre la lettera dell'art. 9-bis.

Un documento di indirizzo può spiegare la regola, mai riscriverla.

Aprire varchi nelle murature portanti: come nasce il contenzioso

Una società proprietaria dell'appartamento al terzo piano di un fabbricato, con la sovrastante porzione di sottotetto, contesta i lavori strutturali eseguiti senza titolo nell'unità immobiliare sottostante. Sulle stesse opere il Comune adotta un'ordinanza dirigenziale che addebita alla proprietaria la fusione di due appartamenti in una sola unità immobiliare, la realizzazione di un balconcino sul prospetto e l'apertura di varchi nelle murature portanti.

Pochi giorni prima di quell'ordinanza la controinteressata aveva depositato la denuncia dei lavori in sanatoria, e fra il giugno e l'agosto del 2021 il Genio Civile le rilascia due autorizzazioni sismiche in sanatoria. Nel luglio del 2022 la società ne chiede l'annullamento in autotutela allegando una relazione tecnica, ma l'ufficio, dopo la comunicazione dei motivi ostativi e le controdeduzioni, rigetta la richiesta.

Respinto il ricorso davanti al TAR Campania, la società propone appello sostenendo che i lavori andassero inquadrati come miglioramento sismico e non come intervento locale, perché estesi all'intero manufatto, e che negli elaborati mancassero il raffronto ante e post operam dell'allineamento murario e la valutazione quantitativa, in termini relativi, di rigidezza, resistenza e capacità di spostamento. Richiama a sostegno la Circolare n. 7/2019 e un parere di comitato tecnico-scientifico regionale, e lamenta la violazione delle garanzie partecipative.

Norme tecniche, circolari e pareri: che cosa vincola davvero l'autorizzazione sismica

Per comprendere la decisione dei giudici di Palazzo Spada è necessario circoscrivere il quadro normativo di riferimento. Chi esegue lavori in zona sismica deve depositare la denuncia di inizio lavori con il progetto esecutivo asseverato e la documentazione richiesta dalla normativa antisismica, secondo l'art. 93 del d.P.R. n. 380/2001 (che riprende l'art. 17 della Legge n. 64/1974, richiamato dalla sentenza) e la disciplina regionale che individua l'ufficio competente. L'inizio dei lavori è poi governato dall'art. 94, che nelle località

sismiche, salvo quelle a bassa sismicità, lo subordina alla preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale. È da lì che nascono i titoli contestati.

Il perno tecnico è il paragrafo 8.4.1 delle NTC approvate con D.M. 17 gennaio 2018, che isola gli interventi di riparazione o locali da quelli di miglioramento e di adeguamento. Attorno a quella previsione ruotano i testi applicativi, dalla Circolare n. 7/2019 del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di cui l'appellante invoca il capitolo C8.4.1, ai documenti di indirizzo degli organismi tecnici regionali.

Sul versante procedimentale rileva l'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990, che fissa il termine massimo per l'annullamento d'ufficio dei titoli autorizzatori, oggi sei mesi dopo la Legge n. 182/2025 e dodici mesi nel testo applicabile alla vicenda, con l'unica finestra ulteriore aperta dal comma 2-bis per i provvedimenti ottenuti mediante false rappresentazioni frutto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato. Gli artt. 7 e 10-bis della stessa legge presidiano invece le garanzie di partecipazione.

Intervento locale secondo le NTC 2018: i principi affermati dal Consiglio di Stato

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello confermano che le opere eseguite sono interventi locali, sulla base di quanto dichiarato dai tecnici di parte e di quanto stabilito al paragrafo 8.4.1 delle norme tecniche del 2018, che rappresentano l'unica fonte normativa cogente. È il passaggio che regge l'intera decisione, perché sposta il confronto dalle indicazioni applicative alla norma vincolante. Alla Circolare tocca lo stesso metro. Il valore del coefficiente di struttura inferiore a 3 è semplicemente raccomandato al capitolo C7.8.1.6 e non rappresenta una tassatività.

Non va meglio al parere del comitato tecnico-scientifico regionale invocato dall'appellante. Palazzo Spada osserva che si tratta di un atto meramente consultivo, non assumibile come fonte normativa con forza prescrittiva, tanto più che una nota integrativa lo ha di recente qualificato come strumento ausiliario per la progettazione, l'esecuzione e il controllo degli interventi di recupero. E anche volendo utilizzarlo, come rilevano le parti appellate, un chiarimento del novembre 2022 circoscrive la verifica alla porzione di parete oggetto dell'intervento e compresa fra i due incroci murari adiacenti, ante e post intervento, per cui i riscontri pretesi dall'appellante non sono richiesti in ambito locale.

C'è poi un equivoco che la sentenza smonta, quello sul significato del timbro dell'ufficio. L'istruttoria che precede l'autorizzazione sismica guarda alla correttezza amministrativa della denuncia e alla coerenza delle impostazioni progettuali con le norme tecniche vigenti, e si ferma lì. La responsabilità dell'osservanza delle norme sismiche ricade invece, nei limiti delle rispettive competenze, su progettista, geologo, direttore dei lavori, costruttore e collaudatore.

Sul tempo, poi, i giudici aggiungono un argomento che da solo basterebbe. Quando la società avanza la richiesta di annullamento, il termine dell'art. 21-nonies è ampiamente decorso dal rilascio delle autorizzazioni, che l'appellante non ha impugnato tempestivamente, e non ricorre l'ipotesi del comma 2-bis. Il riferimento è alla Corte Costituzionale (sentenza n. 88/2025), per la quale quella disciplina equilibra la tutela dell'interesse pubblico e la certezza dei rapporti giuridici, proiezione della buona fede e dell'affidamento legittimo, e il potere amministrativo non è assoluto né inesauribile ma strumentale, da esercitare con il minimo sacrificio per il privato. Non basta l'interesse pubblico, non bastano gli interessi culturali o ambientali, non basta l'istanza di chi si è mosso troppo tardi.

Infondato anche il secondo motivo, perché le regole comunicative risultano osservate e le controdeduzioni erano inidonee a mutare l'esito del procedimento.

Intervento locale o miglioramento sismico: che cosa mettere negli elaborati

Dal punto di vista tecnico, la distanza fra intervento locale e miglioramento non dipende da come l'opera viene dichiarata, ma dagli effetti sul comportamento globale della costruzione. È di lì che discende il perimetro della verifica. Nel primo caso l'analisi si concentra sulle parti interessate dall'intervento e su quelle con esse interagenti; nel secondo si estende a tutte le porzioni potenzialmente toccate da modifiche di comportamento e alla struttura nel suo insieme, con il collaudo statico che diventa obbligatorio.

Qui sta la risposta alla censura sul raffronto ante e post operam. Per gli interventi locali le norme tecniche non richiedono le analisi globali della struttura prima e dopo l'opera, sostituite da verifiche sul singolo elemento o sul meccanismo su cui si interviene, volte a misurarne gli incrementi di resistenza e duttilità. Sostenere che l'apertura di varchi in murature portanti trascini l'intero fabbricato nella categoria superiore è quindi un'affermazione da dimostrare sui parametri delle NTC, non da fondare sull'assenza di elaborati che quelle norme non pretendono.

Negli elaborati va messa allora una relazione limitata alle parti interessate e interagenti, che documenti le carenze riscontrate, risolte o persistenti. Se l'intervento ha finalità di rafforzamento, serve anche la valutazione dell'incremento di sicurezza locale conseguito. È lì che la qualificazione tiene o cede.

In una prospettiva di sistema, e su un profilo che la pronuncia lascia impregiudicato, regolarità sismica e regolarità edilizia restano su binari autonomi, con procedimenti e titoli distinti.

Autorizzazione sismica in sanatoria e autotutela: che cosa cambia per tecnici e vicini

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la sentenza di primo grado e la legittimità del diniego di annullamento in autotutela. La pronuncia si muove peraltro sul terreno della legittimità di titoli già rilasciati, senza affrontare l'ammissibilità in sé dell'autorizzazione sismica postuma.

Ai professionisti la pronuncia lascia soprattutto un metodo. La qualificazione di un intervento strutturale va costruita e documentata dentro la norma tecnica, perché è quello il terreno su cui verrà giudicata, e il titolo ottenuto non sposta di un millimetro il rischio, che resta in capo a chi ha scelto. Per il terzo che intende contestarlo vale la regola speculare, perché l'impugnazione tempestiva resta la strada e l'istanza di autotutela non ne è il sostituto.

La pronuncia si inserisce in una linea che tiene distinte le norme tecniche dagli strumenti di supporto e, sul piano procedimentale, consolida la stabilità dei titoli una volta scaduto il termine di legge. Fra la norma che obbliga e la linea guida che accompagna, il progetto risponde soltanto alla prima.

Domande frequenti su intervento locale e autorizzazione sismica

Quando un intervento si considera locale secondo le NTC 2018?

Quando riguarda singole parti o elementi della struttura senza modificarne significativamente il comportamento globale, secondo il paragrafo 8.4.1 delle norme tecniche approvate con D.M. 17 gennaio 2018, indicate dal Consiglio di Stato come unica fonte normativa cogente. Circolari e pareri tecnici regionali non possono ampliare le verifiche richieste.

Le indicazioni della Circolare n. 7/2019 sono obbligatorie?

No, hanno natura applicativa e non aggiungono prescrizioni alle norme tecniche. Il valore del coefficiente di struttura inferiore a 3, per esempio, è semplicemente raccomandato al capitolo C7.8.1.6 e il suo mancato rispetto non vizia di per sé l'autorizzazione sismica.

L'autorizzazione sismica solleva il progettista dalle sue responsabilità?

No. L'istruttoria si ferma alla correttezza amministrativa della denuncia e alla coerenza delle impostazioni progettuali, mentre la responsabilità dell'osservanza delle norme sismiche resta, nei limiti delle rispettive competenze, su progettista, geologo, direttore dei lavori, costruttore e collaudatore.