



Fondazione de Iure Publico
Centro Studi Giuridici sulla Pubblica Amministrazione
20124 MILANO Corso Italia, 8 Tel. 02.66989008 Fax. 02.67384578
<http://www.deiurepublico.it>

L'attività edilizia libera – Paesaggio Libero
– Procedure semplificate in materia paesaggistica:
*dai più recenti interventi normativi e giurisprudenziali
alla disamina delle principali casistiche e fattispecie.*

Dispensa a cura
dell'Avv. Bruno Bianchi
Presidente Fondazione de Iure Publico



CORSO FORMATIVO ONLINE
martedì 20 giugno 2023

1. Breve excursus in ordine ai più recenti interventi legislativi in tema di edilizia libera: il punto di svolta rappresentato dal cd. «Decreto S.C.I.A. 2» ed il «Glossario edilizia libera».
Pag.4
2. L'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 nella sua formulazione attuale: gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo individuati dalla normativa statale.
Pag. 6
3. Il potere delle Regioni di estendere il regime di edilizia libera ad interventi ulteriori: limiti e confini delineati dalle principali pronunce della Corte costituzionale.
Pag. 8
4. Alcuni cenni alle normative regionali. Focus su Regione Lombardia: il regime giuridico degli interventi di cui all'articolo 33 della L.R. n. 12/2005.
Pag. 10
5. Casistica: la liberalizzazione delle VEPA ad opera del cd. «Decreto Aiuti-bis» del 2022. La nuova lettera b-bis) dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.
Pag. 12
6. Casistica: le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee. Modifiche alla lettera e-bis) dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.
Pag.14
7. Casistica: i pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici. Modifiche alla lettera e-quater) dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.
Pag. 16
8. Pergotende ed altre fattispecie controverse. Le posizioni della giurisprudenza amministrativa.
Pag. 17
9. Attività edilizia libera in zona vincolata: serve l'autorizzazione paesaggistica?
Pag.22
10. Attività edilizia libera e bonus fiscali: quale documentazione per fruirne?
Pag. 25

1. *Breve excursus in ordine ai più recenti interventi legislativi in tema di edilizia libera: il punto di svolta rappresentato dal cd. «Decreto S.C.I.A. 2» ed il «Glossario edilizia libera».*

La presente disamina intende soffermarsi sulla disciplina in materia di edilizia libera, con specifico riferimento all'individuazione degli interventi che la normativa attualmente vigente consente di realizzare senza alcun titolo abilitativo.

A tal uopo si procederà richiamando quelli che sono i più recenti approdi legislativi che hanno condotto a delineare il quadro normativo attuale, concentrandosi sul dettato normativo di cui al D.P.R. n. 380/2001 (cd. «*Testo unico edilizia*») che, dopo aver recato – all'articolo 3 - le definizioni degli interventi edilizi procede all'individuazione dei relativi regimi autorizzatori, elencando – all'articolo 6 – gli interventi realizzabili, per l'appunto, liberamente.

Anticipando sin da ora che al fine di individuare in maniera compiuta gli interventi eseguibili in edilizia libera occorre tener conto altresì delle previsioni di cui agli strumenti urbanistici comunali – fermo il rispetto delle normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia ed in materia di tutela dei beni paesaggistici e culturali – nonché delle eventuali integrazioni e specificazioni di cui alla normativa regionale, l'analisi che segue non può che prendere le mosse dal punto di svolta avutosi in materia mediante il cd. «*Decreto S.C.I.A. 2*» ed il «*Glossario edilizia libera*»¹.

Il D.lgs. n. 222/2016 (cd. «*Decreto S.C.I.A. 2*») – in attuazione della cd. «*Riforma Madia*» di cui alla L. n. 124/2015 (recante «*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*») - ha novellato il cd. «*Testo Unico Edilizia*» ridefinendo il regime dei titoli abilitativi ed il loro perimetro applicativo. Per quanto qui di interesse merita di essere brevemente ricordato come a seguito di tale riforma siano state disciplinate le principali procedure edilizie a cui ricondurre gli interventi edilizi: oltre all'attività di edilizia libera sono state ridefinite la CILA (Comunicazione di inizio lavori asseverata), la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), il permesso di costruire e la SCIA alternativa al permesso di costruire.

Al fine di rendere più agevole la consultazione in ordine alle varie tipologie di intervento ed ai regimi amministrativi corrispondenti, in allegato al cd. «*Decreto SCIA 2*» è stata inserita una tabella («*Tabella A*») riportante la procedura richiesta e il titolo edilizio necessario in corrispondenza del lavoro da eseguire.

Con precipuo riguardo all'edilizia libera, sono stati fatti rientrare nel relativo ambito di applicabilità alcuni interventi per i quali sino a quel momento risultava necessaria la comunicazione dell'inizio dei lavori (CIL) da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, come l'installazione di pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici fuori dai centri storici, la pavimentazione e finitura degli spazi esterni - anche per la sosta - entro l'indice di permeabilità, la realizzazione di aree ludiche senza scopo di lucro e l'installazione di elementi di arredo nelle aree pertinenziali degli edifici².

¹ Tra le modifiche precedenti al 2016 si rammentano peraltro anche quelle intervenute ad opera del D.L. n. 133/2014 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014 (cd. «*Sblocca Italia*»).

² https://www.edilportale.com/news/2016/12/normativa/in-vigore-il-decreto-scia-2-ecco-cosa-cambia_55420_15.html

Nel 2018, in attuazione di quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 1 del cd. «Decreto SCIA 2» - che, con riferimento alla materia edilizia, al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale ha imposto di adottare «un glossario unico, che contiene l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della tabella A di cui all'articolo 2 del presente decreto» - dopo un lungo e complesso confronto tecnico tra i Ministeri che hanno sottoscritto il relativo decreto, alcune Regioni (tra cui Regione Lombardia), ANCI e ANCE³ - è stato introdotto il «Glossario edilizia libera»: si tratta dell'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività di edilizia libera.

Il Glossario contiene, invero, l'elenco delle principali opere che possono essere eseguite senza alcun titolo abilitativo, oltre che dei corrispondenti elementi oggetto di intervento, specificati nella tabella allegata: ad esempio per quanto concerne la categoria «manutenzione ordinaria» - sottoposta al regime di edilizia libera - per l'elemento «pavimentazione interna ed esterna» è possibile effettuare liberamente opere di «riparazione, sostituzione, rinnovamento (comprese le opere correlate quali guaine, sottofondi, etc.)»⁴. Tale strumento di semplificazione ha quindi avuto il pregio di adottare un linguaggio comune ed uniforme a livello nazionale, risultando utile *in primis* a cittadini ed imprese, ma anche alla Pubblica Amministrazione⁵.

Successivamente si sono avuti altri provvedimenti normativi che hanno inciso - come si vedrà nel corso della trattazione - sull'articolo 6 del cd. «Testo unico edilizia», precisando ed implementando l'elencazione degli interventi eseguibili senza titolo abilitativo in esso contenuta: tra questi, può senz'altro citarsi il cd. «Decreto Semplificazioni»⁶ del 2020 - che ha recato modifiche alla disciplina di cui al D.P.R. n. 380/2001 «al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo» - unitamente agli ulteriori aggiornamenti ad opera del cd. «Decreto Semplificazioni 2021»⁷, del cd. «Decreto aiuti-bis»⁸ nel 2022, fino al recentissimo cd. «Decreto siccità»⁹ - convertito in legge il 13 giugno 2023 - che introdotto la lettera e-sexies) estendendo il regime di edilizia libera anche alle «vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo»¹⁰ [...].

3 Il Decreto 2 marzo 2018 «Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222» è stato approvato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione (previa intesa con la Conferenza unificata).

⁴ Cfr. Tabella allegata al Glossario.

⁵ <https://www.trasformazionedigitale.regione.lombardia.it/wps/portal/site/trasformazionedigitale/dettaglioavviso/interoperabilita-standard-e-servizi-digitali/glossario-edilizia-libera>

⁶ D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni, dalla L. n. 120/2020.

⁷ D.L. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 108/2021.

⁸ D.L. n. 115/2022 convertito, con modificazioni dalla L. n. 142/2022.

⁹ D.L. n. 39/2023 convertito, con modificazioni dalla L. n. 68/2023.

¹⁰ «[...] fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato, realizzabili anche mediante un unico bacino».

2. *L'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 nella sua formulazione attuale: gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo individuati dalla normativa statale.*

Sulla scorta delle premesse sin qui articolate, giova procedere alla puntuale analisi dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001, richiamando il dettato normativo vigente al momento in cui si scrive e soffermandosi sulla disamina di alcuni degli aspetti che appaiono di maggior interesse.

L'articolo in commento è rubricato «Attività edilizia libera» e, come anticipato, al primo comma dispone che *«fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:*

a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);

a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;

b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

b-bis) gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche;

c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;

d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;

e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un

termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;

e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;

e-sexies) le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato, realizzabili anche mediante un unico bacino».

Si osserva, dunque, che il primo comma della norma fornisce una compiuta elencazione degli interventi edilizi realizzabili liberamente, avendo preliminarmente cura di precisare che sono comunque fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e che è necessario rispettare le altre normative di settore aventi incidenza in materia edilizia, nonché le disposizioni di cui al cd. «Codice dei beni culturali e del paesaggio»¹¹.

I commi 2, 3, 4, 7 e 8 dell'articolo 6 sono stati abrogati: al riguardo appare opportuno rammentare brevemente che nella formulazione della norma precedente alle modifiche di cui al cd. «Decreto SCIA 2» il comma secondo disciplinava le attività libere per le quali era prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori (CIL), mentre il comma quarto indicava le attività libere richiedenti la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato (CILA). La novella legislativa del 2016 - che, come ricordato, ha innovato profondamente i regimi dei titoli abilitativi - ha pertanto previsto l'abrogazione del secondo e quarto comma dell'articolo 6, oltre che del comma settimo, il quale dettava le sanzioni in caso di mancata comunicazione dell'inizio lavori o, laddove necessaria, della mancata comunicazione asseverata.

Tornando alla versione attuale dell'articolo 6, il comma quinto¹² stabilisce che «*riguardo agli interventi di cui al presente articolo, l'interessato provvede, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni, alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale*¹³ [...]»; le previsioni di cui al sesto comma

¹¹ Per un approfondimento sul punto cfr. par. 9.

¹² Comma sostituito dall'articolo 17, comma 1, lettera c), numero 3), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 164/2014 e successivamente abrogato dall'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 4), del D.lgs. n. 222/2016. Da ultimo il presente comma è stato sostituito dall'articolo 1, comma 172, della L. n. 124/2017.

¹³ «[...] ai sensi dell'articolo 34-quinquies, comma 2, lettera b), del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80».

attengono invece ai poteri attribuiti al legislatore regionale in materia, meritando quindi un adeguato approfondimento¹⁴.

3. *Il potere delle Regioni di estendere il regime di edilizia libera ad interventi ulteriori: limiti e confini delineati dalle principali pronunce della Corte costituzionale.*

Ad integrazione di quanto sancito dal primo comma, l'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 al sesto comma stabilisce che «le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire¹⁵;

b) disciplinano con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli¹⁶».

Si evince da tale disposizione che oltre agli interventi elencati nella normativa statale ed alle eventuali previsioni degli strumenti urbanistici comunali, un'ulteriore fonte a cui fare necessario riferimento ai fini della corretta individuazione degli interventi di edilizia libera è rappresentata dalla legislazione regionale, che può specificarne ed integrarne il contenuto: in proposito può osservarsi che la norma - nella formulazione vigente - pone dei limiti a tale facoltà, restando comunque escluso che il legislatore regionale possa liberalizzare degli interventi che la disciplina statale assoggetta a permesso di costruire o a SCIA alternativa al permesso di costruire.

A tal uopo, atteso che la suddetta precisazione è stata inserita ad opera del cd. «Decreto SCIA 2», giova ricordare come i confini del potere integrativo in capo alle Regioni siano stati delineati nel tempo attraverso delle interessanti pronunce della Corte costituzionale, dalle quali sono stati ricavati alcuni principi cardine che meritano di essere ricordati.

Al riguardo può citarsi la sentenza n. 231 del 3 novembre 2016¹⁷ o la n. 282 dell'8 novembre 2016¹⁸ o, ancora, la n. 68 del 23 gennaio 2018, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Umbria n. 1/2015 («Testo unico governo del territorio e materie correlate»): proprio quest'ultima decisione appare di estremo interesse in quanto offre un significativo parallelismo con la disciplina precedente alla novella legislativa del 2016 di cui al cd. «Decreto SCIA 2».

¹⁴ Cfr. par. 3 e 4.

¹⁵ Lettera modificata dall'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 5), del D.lgs. n. 222/2016.

¹⁶ Lettera sostituita dall'articolo 17, comma 1, lettera c), numero 4), del D.L. n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 164/2014.

¹⁷ Con tale pronuncia la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Liguria n. 12/2015 («Disposizioni di adeguamento della normativa regionale»), recante modifiche alla legge regionale n. 16/2008 («Disciplina dell'attività edilizia»).

¹⁸ Avente ad oggetto alcuni articoli della legge della Regione Marche n. 17/2015 («Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia»).

La pronuncia *de qua* invero ha preliminarmente ricordato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio”, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio» (sentenza n. 282 del 2016; nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 231 del 2016, n. 49 del 2016 e n. 259 del 2014). Pertanto, «pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 231 del 2016)» e che «in linea con tale orientamento, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale, analoga a quella ora in esame, che escludeva dall'obbligo di comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (CILA) nonché di comunicazione semplice (CIL) «le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici», per contrasto con i principi fondamentali della materia contenuti nell'art. 6, comma 2, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 282 del 2016).

Quest'ultimo, infatti, pur intitolato «[a]ttività edilizia libera», assoggettava (congiuntamente con il comma 4, nel testo in vigore nel momento della proposizione del ricorso) «gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici» alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA).

Dopo la proposizione del ricorso, le disposizioni (commi 2 e 4 dell'art. 6) indicate come parametro interposto sono state abrogate dall'art. 3, comma 1, lettera b), n. 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 [...] senza che mutasse il quadro normativo dei principi fondamentali di riferimento della materia. L'art. 3, comma 1, lettera c), del citato d.lgs. n. 222 del 2016 ha infatti introdotto l'art. 6-bis nel d.P.R. n. 380 del 2001, che ha confermato il regime di CILA già previsto per i predetti interventi.

La norma regionale impugnata, pertanto, là dove prescrive per le cosiddette opere interne un regime di edilizia totalmente libera, escludendo la CILA, contrasta con i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale. Infatti, come si è già precisato con riguardo agli interventi sottoposti a regime di edilizia libera, le Regioni non possono «differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA» (sentenza n. 231 del 2016). L'«omogeneità funzionale della comunicazione preventiva [...] rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA) deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive - al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi - la natura di principio fondamentale della materia del governo del territorio», in quanto volto a garantire l'interesse unitario ad un corretto uso del territorio (sentenza n. 231 del 2016)».

Orbene, ferme le ulteriori sopravvenienze normative *medio tempore* intervenute, dalla complessiva ricostruzione che precede emerge dunque con chiarezza il principio che limita la possibilità per il legislatore regionale - anche all'indomani della riforma del 2016 - di estendere i casi di attività edilizia libera solo ad ipotesi non integralmente nuove, ma «ulteriori», ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi tipici sottratti a titolo abilitativo dal comma 1 dell'articolo

6¹⁹, non potendo invero spingersi oltre il confine costituito dai principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale.

4. *Alcuni cenni alle normative regionali. Focus su Regione Lombardia: il regime giuridico degli interventi di cui all'articolo 33 della L.R. n. 12/2005.*

Si è fatto cenno ad alcuni arresti della giurisprudenza costituzionale che hanno riguardato delle disposizioni regionali in materia di edilizia libera: non potendo, per evidenti ragioni di sinteticità, approfondire nel dettaglio tutte le previsioni recate dai legislatori regionali, ci si limiterà a citarne alcune.

Si è già richiamata, invero, la L.R. n. 1/2015 («Testo unico governo del territorio e materie correlate») della Regione Umbria – oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui all'illustrata sentenza n. 68/2018²⁰ – che disciplina l'«Attività edilizia senza titolo abilitativo» all'articolo 118, specificando l'elenco degli interventi realizzabili liberamente ed avendo cura di precisare anche le relative esclusioni.

La Regione Marche, con la L.R. n. 17/2015 («Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia») indica all'articolo 4 («Attività edilizia libera») – segnatamente al primo comma – le attività che non necessitano di alcun titolo abilitativo. Ricordando che anche tale norma è stata interessata, come anticipato²¹, da una pronuncia di illegittimità costituzionale in alcune sue parti – atteso che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 282/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle lettere a), b), c), d), h), m) – si evidenzia che la disposizione ricomprende tra gli interventi indicati all'articolo 6, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, quindi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo:

«[...]

e) la realizzazione di pertinenze di edifici o di unità immobiliari esistenti che non comportino volumetria;

f) i camini e i fumaioli con altezza non superiore a metri 1,50 rispetto al colmo, a esclusione delle canne fumarie esterne;

g) i cartelli di segnaletica e di sicurezza sul lavoro;

[...]

i) la tinteggiatura esterna dei fabbricati non ricadenti in zona A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 [...] o in ambiti soggetti a tutela paesaggistica. I Comuni possono stabilire al riguardo norme di dettaglio anche relativamente ad altre zone del territorio ovvero stabilire di sottoporre tali interventi a titoli abilitativi;

l) le opere da realizzare nell'ambito di stabilimenti industriali, intese ad assicurare la funzionalità dell'impianto e il suo adeguamento tecnologico, purché non modifichino le caratteristiche complessive in rapporto alle dimensioni dello stabilimento, siano interne al suo perimetro o area di pertinenza e non incidano sulle sue strutture. Tali opere riguardano:

¹⁹ <https://www.teknoring.com/guide/guide-edilizia-e-urbanistica/edilizia-libera-2020-guida-completa/>

²⁰ Cfr. par. 3.

²¹ Cfr. par. 3.

- 1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione fluidi, site sopra o sotto il livello di campagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell'impianto;
 - 2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all'interno dello stabilimento stesso;
 - 3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere;
 - 4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l'operatore di pese a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate;
 - 5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti;
 - 6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l'attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi;
 - 7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione;
 - 8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all'aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti;
 - 9) la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura;
 - 10) le attrezzature semifisse per il carico e lo scarico da autobotti e ferro cisterne, come bracci di scarichi e pensiline, ovvero da navi, come bracci di sostegno delle manichette;
 - 11) le attrezzature per la movimentazione di materie prime e prodotti alla rinfusa e in confezione, quali nastri trasportatori ed elevatori a tazze;
 - 12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci;
 - 13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento;
- [...].».

Con particolare riguardo alla Regione Lombardia può osservarsi che la L.R. n. 12/2005 («Legge per il governo del territorio») disciplina il regime giuridico degli interventi edilizi all'articolo 33, a mente del quale «gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono assoggettati alle seguenti discipline:

- a) attività edilizia libera, ovvero senza alcun titolo abilitativo, ai sensi dell'articolo 6 del d.p.r. 380/2001, incluse le opere soggette a preventiva comunicazione di avvio lavori, di cui alla lettera e bis) del comma 1 dello stesso articolo 6;
- b) [...].».

Si noti come il legislatore regionale lombardo, allineandosi alle previsioni di cui alla normativa statale, si sia così limitato a richiamare l'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.

In proposito si rammenta che l'articolo 33 della L.R. n. 12/2005 è stato novellato ad opera della L.R. n. 18/2019²² (cd. «Legge sulla rigenerazione urbana e territoriale»), che ha apportato delle modifiche ed integrazioni alla legge per il governo del territorio con lo scopo di adeguarne le disposizioni alle previsioni di cui al cd. «Testo unico edilizia», sebbene si riscontri la presenza dell'espresso richiamo all'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 anche nella formulazione previgente.

²² Recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali».

5. *Casistica: la liberalizzazione delle VEPA ad opera del cd. «Decreto Aiuti-bis» del 2022. La nuova lettera b-bis) dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.*

Passando alla disamina puntuale di alcuni specifici interventi previsti dal primo comma dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 si ritiene di soffermarsi, *in primis*, sulla liberalizzazione delle vetrate panoramiche amovibili (VEPA), avvenuta nel 2022 ad opera del cd. «Decreto Aiuti-bis»: l'articolo 33-*quater*, comma 1, del D.L. n. 115/2022, convertito, con modificazioni dalla L. n. 142/2022, ha difatti inserito la disposizione di cui alla lettera b-bis).

Come si evince dal dettato normativo ad oggi è pertanto possibile realizzare ed installare «vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA», laddove queste siano «dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio»: in proposito si evidenzia che nel dossier pubblicato dall'ANCE nel settembre 2022²³ – all'indomani dell'introduzione della normativa *de qua* – è stato ricordato che il regolamento edilizio-tipo (R.E.T) definisce il balcone²⁴ come «Elemento edilizio praticabile e aperto su almeno due lati, a sviluppo orizzontale in aggetto, munito di ringhiera o parapetto e direttamente accessibile da uno o più locali interni» e la loggia²⁵ come «Elemento edilizio praticabile coperto, non aggettante, aperto su almeno un fronte, munito di ringhiera o parapetto, direttamente accessibile da uno o più vani interni».

La lettera b-bis) specifica che per essere ricondotte all'attività edilizia libera le vetrate panoramiche non devono configurare «spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile»: si osserva in tal caso un rimando espresso alle definizioni di cui al regolamento edilizio-tipo ai fini della determinazione dei volumi e superfici, la cui variazione esclude l'applicabilità della norma in parola.

La lettera b-bis) con riguardo alle VEPA realizzabili senza titolo abilitativo sancisce che «tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici»: ha rilevato l'ANCE, nel già menzionato Dossier, che il richiamo al carattere domestico dei vani interni non deve intendersi come limitativo dell'installazione delle vetrate panoramiche alle sole unità a destinazione abitativa, in quanto la norma non contiene limitazioni specifiche in merito alla destinazione d'uso dell'unità immobiliare.

Infine, quale requisito ulteriore richiesto al fine di poter realizzare in regime di edilizia libera le vetrate panoramiche, la disposizione in esame impone che abbiano «caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le

²³ <https://www.guidafinestra.it/media/dossier-ance-vepa-280922.pdf>

²⁴ Voce 35 delle definizioni uniformi.

²⁵ Voce 37 delle definizioni uniformi.

preesistenti linee architettoniche»: secondo il Dossier ANCE quest'ultima condizione sembrerebbe richiamare il concetto di aspetto architettonico dell'edificio (riconducibile all'articolo 1127 c.c.) che la giurisprudenza - differenziandolo dalla diversa nozione di decoro architettonico di cui all'articolo 1120 c.c. - ha definito come lo «*stile del fabbricato*», ritenendo che l'aspetto architettonico prescinda dal pregio estetico dell'edificio ed assuma rilievo in presenza di interventi successivi che non devono recare una rilevante disarmonia al complesso preesistente, sì da pregiudicarne l'originaria fisionomia e alterarne le linee impresse originariamente dal progettista (cfr. *ex multis* Cass. civ., sez. II, n. 33104/2021).

Il medesimo Dossier ANCE ha peraltro sottolineato che a seguito della liberalizzazione degli interventi *de quibus* si è inteso superare un problema interpretativo più volte postosi innanzi alla giurisprudenza amministrativa, che in passato ha finanche sostenuto che l'installazione di strutture simili dovesse ritenersi soggetta a permesso di costruire (cfr. *Consiglio di Stato*, sez. VI, n. 469/2022, nella quale si legge che «[...] con riferimento ad interventi costruttivi volti a chiudere un'area aperta e delimitata, pertinenziale all'appartamento di proprietà, consistente in un balcone ovvero in una loggia [...] ovvero ancora portici o porticati attraverso la installazione di pannelli in vetro, si è affermato che l'installazione di pannelli in vetro atti a chiudere integralmente un'area (un porticato, ma analogamente, ad avviso del Collegio, la questione può essere posta per balconi o logge) che si presenti aperta su tre lati, determina, senz'altro, la realizzazione di un nuovo locale autonomamente utilizzabile, con conseguente incremento della preesistente volumetria e ciò perché l'intervento va riguardato dall'ottica del risultato finale, ovvero il rilevato aumento di superficie e di volumetria, sia che ciò consegua alla chiusura su tutti i lati, sia che ne implichi anche la copertura, pure con superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili (cfr., in tal senso, con specifico riferimento ai porticati ma, per quanto si è sopra detto, analogamente riferibile alla chiusura di logge o di balconi, *Cons. Stato*, Sez. II, 27 giugno 2019 n. 4437 e Sez. V, 5 maggio 2016 n. 1822) [...]).

Giova ad ogni modo rammentare che - come previsto espressamente dal primo comma dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 per tutti gli interventi in esso elencati - anche ai fini dell'installazione delle VEPA in regime di edilizia libera sono fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunale ed il rispetto delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (quali, in particolare, norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico), nonché in materia di tutela dei vincoli culturali e paesaggistici.

Da ultimo, il Dossier ANCE ha inteso porre in evidenza come precisi limiti o condizioni all'installazione delle VEPA potrebbero derivare anche dai regolamenti condominiali, facendo notare che - fatti salvi quelli di più recente adozione che potrebbero contenere indicazioni specifiche sulle vetrate panoramiche - occorre verificare, in generale, se il regolamento condominiale preveda particolari limitazioni alla possibilità per i condomini di alterare in qualche modo il prospetto dell'edificio (in alcuni regolamenti sono previste, ad esempio, indicazioni anche per il montaggio delle tende da sole oppure per la forma e il colore delle grate di sicurezza).

Si è pure notato che, come ha rilevato la giurisprudenza, deve trattarsi di prescrizioni chiaramente individuate, atteso che in tema di condominio, i divieti ed i limiti di uso e destinazione delle cose di proprietà individuale possono essere previsti nel regolamento sia mediante elencazione delle

attività vietate, sia attraverso un riferimento ai pregiudizi che si intendono evitare. In ogni caso, tuttavia, è necessario che tali limiti risultino da *«espressioni incontrovertibilmente rivelatrici di un intento chiaro, esplicito ed inequivoco; pertanto, l'individuazione della regola dettata dal regolamento condominiale di origine contrattuale, nella parte in cui impone detti limiti e divieti, va svolta rifuggendo da interpretazioni di carattere estensivo, sia per quanto concerne l'ambito delle limitazioni imposte alla proprietà individuale, sia per quanto attiene ai beni alle stesse soggetti»* (cfr. Corte appello Genova, sez. II, n. 93/2022: nel caso di specie il giudice ha ritenuto che la previsione del divieto di eseguire interventi su balconi e terrazzi di proprietà esclusiva che potessero nuocere all'estetica dell'edificio o risultare molesti ai vicini contenuta in un regolamento condominiale non fosse idonea a soddisfare il requisito di sufficiente specificità).

Orbene, il Dossier ANCE ha dunque concluso ritenendo che *«in assenza di prescrizioni specifiche e trattandosi di interventi che di per sé non sono lesivi del decoro architettonico, non si ritiene applicabile l'articolo 1122 c.c. che prevede che debba essere data preventiva informazione all'amministratore di condominio. Ciò non toglie che per evitare eventuali contestazioni la comunicazione possa essere ugualmente inviata ma senza che sia necessaria al riguardo una specifica autorizzazione»*.

6. *Casistica: le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee. Modifiche alla lettera e-bis) dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.*

Il cd. «Decreto SCIA 2» - segnatamente l'articolo 3, comma 1, lettera b), numero 3), del D.lgs. n. 222/2016 - ha aggiunto al primo comma dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 la lettera e-bis), con la quale si prevedeva che potessero essere realizzate in regime di edilizia libera le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale.

Successivamente è intervenuto il cd. «Decreto Semplificazioni 2020²⁶» che - mediante le modifiche apportate dall'articolo 10, comma 1, lettera c) - ha sostituito la lettera *de qua* la quale, rispetto alla formulazione previgente, contempla oggi anche le opere stagionali ed innalza i tempi massimi di utilizzo delle strutture, aumentandoli a centottanta giorni in luogo dei precedenti novanta.

La relazione illustrativa al D.L. n. 76/2020 - provvedimento normativo che ha introdotto tale modifica - ha avuto cura di esplicitare come la *ratio* della previsione vada rinvenuta nell'importanza che tali strutture amovibili assumono per alcune importanti attività che si svolgono soprattutto nella stagione estiva (bar, trattorie, stabilimenti balneari) e nella conseguente necessità che la realizzazione e la rimozione delle stesse sia puntualmente regolamentata dalla legge piuttosto che affidata alla valutazione del singolo Comune in carenza di una disciplina univoca.

La disposizione, dunque, attualmente prevede che - fatte salve, come già rammentato, le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e nel rispetto delle altre normative di settore

²⁶ D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020.

aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, nonché delle disposizioni contenute nel cd. «Codice dei beni culturali e del paesaggio» - sono eseguibili senza alcun titolo abilitativo «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

Il Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 1489/2023 - resa in relazione ad una fattispecie avente ad oggetto le strutture a corredo di attività commerciali comunemente «denominate con l'espressione di derivazione francese *dehors*» - ha affermato, in merito alle opere di cui alla lettera e-bis) del primo comma dell'articolo 6, che «dalla lettura della norma emergono due elementi connotanti le strutture *de quibus*:

- uno funzionale, consistente cioè nella finalizzazione alle esigenze dell'attività, che devono tuttavia essere “contingenti e temporanee”, intendendosi per tali quelle che, in senso obiettivo, assumono un carattere ontologicamente temporaneo, quanto alla loro durata, e contingente, quanto alla ragione che ne determina la realizzazione, e che in ogni caso (cioè quale che ne sia la “contingenza” determinante), non superano comunque i centottanta giorni (termine che, è bene ribadirlo, deve comprendere anche i tempi di allestimento e smontaggio, riducendosi in tal modo l'uso effettivo ad un periodo inferiore ai predetti 180 giorni);

- l'altro strutturale, ovvero l'avvenuta realizzazione con materiali e modalità tali da consentirne la rapida rimozione una volta venuta meno l'esigenza funzionale (e quindi al più tardi nel termine di centottanta giorni dal giorno di avvio dell'installazione, coincidente con quello di comunicazione all'amministrazione competente)».

In ordine all'occupazione di suolo pubblico con arredi al servizio delle attività commerciali giova peraltro segnalare che il cd. «Decreto Milleproroghe 2023²⁷», mediante l'articolo 1, comma 22-*quinquies*, ha modificato l'articolo 40, comma 1, del cd. «Decreto Aiuti-ter²⁸», prorogando l'applicazione del comma quinto dell'articolo 9-*ter* del cd. «Decreto Ristori²⁹» sino al 31 dicembre 2023, salvo disdetta dell'interessato: orbene, con quest'ultima disposizione - originariamente introdotta al fine di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19 - si prevede la possibilità per i pubblici esercizi, titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico, di posare arredi e strutture in opera temporaneamente, senza previa autorizzazione di cui agli articoli 21 e 146 del cd. «Codice dei beni culturali e del paesaggio³⁰» su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico fino al 31 dicembre 2023. Tale semplificazione autorizzativa riguarda alcune strutture amovibili funzionali all'attività degli esercizi stessi, quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, rispetto alle quali è finanche disapplicato il limite temporale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis) del D.P.R. n. 380/2001³¹.

²⁷ D.L. n. 198/2022, convertito, con modificazioni dalla L. n. 14/2023.

²⁸ D.L. n. 144/2022, convertito, con modificazioni dalla L. n. 175/2022.

²⁹ D.L. n. 137/2020, convertito, con modificazioni dalla L. n. 176/2020.

³⁰ D.lgs. n. 42/2004.

³¹ <https://biblus.acca.it/dehors-e-milleproroghe/>

7. *Casistica: i pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici. Modifiche alla lettera e-quater) dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.*

Il cd. «Decreto Semplificazioni» del 2021³² ha riformulato la lettera e-quater) del primo comma dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 – introdotta ad opera dell'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 3) del cd. «Decreto SCIA 2³³» - con la quale si sancisce la possibilità di realizzare in regime di edilizia libera pannelli solari e fotovoltaici.

Tale lettera ricomprende, in particolare «i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444».

Orbene, con riguardo ai pannelli a servizio degli edifici è stato formulato dalla normativa in parola un espresso rimando alla nozione di «edificio» fornita dal regolamento edilizio-tipo alla voce 32 delle definizioni uniformi: «Costruzione stabile, dotata di copertura e comunque appoggiata o infissa al suolo, isolata da strade o da aree libere, oppure separata da altre costruzioni mediante strutture verticali che si elevano senza soluzione di continuità dalle fondamenta al tetto, funzionalmente indipendente, accessibile alle persone e destinata alla soddisfazione di esigenze perduranti nel tempo».

Si è inoltre esteso il regime di edilizia libera anche ai pannelli solari e fotovoltaici - oltre che sugli edifici come sopra definiti - a servizio di antenne, ripetitori ed impianti radio-trasmittenti (gli impianti di cui all'articolo 87 del cd. «Codice delle comunicazioni elettroniche³⁴»), posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, fermo restando che la norma stabilisce che deve trattarsi di impianti realizzati fuori dalla Zona A di cui al D.M. n. 1444/1968, vale a dire dalle «parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi»³⁵.

Tali recenti modifiche sono senz'altro riconducibili a quella esigenza di perseguire la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica che ha spinto e continua a spingere il legislatore ad assumere provvedimenti volti ad incentivare l'utilizzo delle energie rinnovabili attraverso l'adozione di misure semplificative, tra cui può senz'altro annoverarsi il cd. «Decreto Energia³⁶» del 2022, che -

³² Il riferimento è all'articolo 31, comma 2-ter, del D.L. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 108/2021 (cd. «Decreto Semplificazioni 2021»), il quale ha previsto che «all'articolo 6, comma 1, lettera e-quater), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo le parole: "a servizio degli edifici," sono inserite le seguenti: "come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza,"».

³³ D.lgs. n. 222/2016.

³⁴ D.lgs. n. 259/2003.

³⁵ <https://www.legislazionetecnica.it/7642442/news-edilizia-appalti-professioni-tecniche-sicurezza-ambiente/fotovoltaico-e-solare-termico-nuove-norme-i-piccoli-impianti>

³⁶ D.L. n. 17/2022, convertito con modificazioni dalla L. n. 34/2022.

sostituendo il comma 5 dell'articolo 7-bis del D.lgs. n. 28/2011 – ha poi disposto che l'installazione con qualunque modalità di impianti solari fotovoltaici e termici su edifici, oppure su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici, non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, inclusi quelli previsti dal cd. «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (salvo le eccezioni indicate dalla norma), prevedendo che lo stesso regime libero si applichi anche alla realizzazione delle opere funzionali alla connessione alla rete elettrica nei predetti edifici o strutture e manufatti, nonché nelle relative pertinenze e che, ai fini della normativa edilizia, tali interventi sono considerati di manutenzione ordinaria³⁷.

8. *Pergotende ed altre fattispecie controverse. Le posizioni della giurisprudenza amministrativa.*

La lettera e-*quinquies*) del primo comma dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 stabilisce che – fermi i limiti rappresentati dalle previsioni di cui agli strumenti urbanistici comunali e dalle normative di settore aventi incidenza su attività edilizia, nonché concernenti le disposizioni in tema di tutela paesaggistica e culturale – possano essere realizzati senza alcun titolo abilitativo, oltre che le «aree ludiche senza fini di lucro», anche gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici».

Al riguardo va però ricordato che l'articolo 3 del D.P.R. n. 380/2001, nel recare le «Definizioni degli interventi edilizi», al primo comma, lettera e) ricomprende tra gli interventi di nuova costruzione – i quali si rammenta, sono subordinati a permesso di costruire, ai sensi dell'articolo 10, lettera a)³⁸ - «quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti», sancendo che «sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

[...]

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale».

Al fine di distinguere, pertanto, tra interventi pertinenziali che in ragione delle loro caratteristiche richiedono il preventivo rilascio del titolo abilitativo e le opere che, al contrario, sono eseguibili liberamente in quanto consistenti in meri «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» - oltre a fare riferimento alle disposizioni normative appena richiamate, a quanto stabilito all'interno del Glossario edilizia libera ed alle previsioni eventualmente contenute negli strumenti urbanistici comunali (richiamate sia dall'articolo 6, sia dall'articolo 3 del D.P.R. n. 380/2001), ferme peraltro le definizioni oggi individuate dal R.E.T. (in *primis* quella di «Pertinenza» di cui alla voce 34, quale «Opera edilizia legata da un rapporto di strumentalità e complementarietà rispetto alla costruzione

³⁷ <https://www.legislazione.it/8540038/news-edilizia-appalti-professioni-tecniche-sicurezza-ambiente/fotovoltaico-e-solare-termico-edifici-e-altre-strutture-nuove-semplificazioni>

³⁸ Cfr. anche l'articolo 23, comma 01 del D.P.R. n. 380/2001 in ordine agli «Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire», norma che individua gli interventi di nuova costruzione realizzabili mediante S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire.

principale, non utilizzabile autonomamente e di dimensioni modeste o comunque rapportate al carattere di accessorialità») – è spesso intervenuta in soccorso la giurisprudenza.

Attese le premesse di cui sopra, nonché in considerazione delle ulteriori e molteplici casistiche di difficile inquadramento riscontrabili nella prassi, appare di interesse richiamare brevemente varie decisioni, espressione delle posizioni più o meno consolidate nel panorama giurisprudenziale in ordine ad alcune tra le fattispecie maggiormente controverse.

Partendo dalla casistica relativa alle pergote, può citarsi *in primis* una recente sentenza del T.A.R. di Roma che – sulla scorta di un consolidato orientamento - ha individuato le condizioni affinché possa ravvisarsi una pergota, anche cd. «bioclimatica», distinguendola peraltro dall'ipotesi di realizzazione di una tettoia, affermando che a tal fine «è necessario che l'opera in contestazione, per le sue caratteristiche strutturali e per i materiali utilizzati, non determini la stabile realizzazione di nuovi volumi/superfici utili.

Deve, quindi, trattarsi di una struttura leggera, non stabilmente infissa al suolo, idonea a supportare “tenda”, anche in materiale plastico (c.d. “pergotenda”), a condizione che:

- l'opera principale sia costituita, appunto, dalla “tenda” quale elemento di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici, finalizzata a una migliore fruizione dello spazio esterno;
- la struttura rappresenti un mero elemento accessorio rispetto alla tenda, necessario al sostegno e all'estensione della stessa;
- gli elementi di copertura e di chiusura (la “tenda”) siano non soltanto facilmente amovibili ma anche completamente retraibili, in materiale plastico o in tessuto, comunque privi di elementi di fissità, stabilità e permanenza tali da creare uno spazio chiuso, stabilmente configurato che possa alterare la sagoma ed il prospetto dell'edificio “principale” (così Consiglio di Stato sez. IV, 01/07/2019, n. 4472; VI, 03/04/2019, n. 2206; in termini, Consiglio di Stato sez. VI, 09/07/2018, n. 4177; Cons. Stato, Sez. VI, 25 dicembre 2017 n. 306, Id., Sez. VI, 27 aprile 2016 n. 1619).

In altri termini, per aversi una “pergotenda” e non già una “tettoia”, è necessario che l'eventuale copertura in materiale plastico sia completamente retrattile, ovvero “impacchettabile”, così da escludere la realizzazione di nuovo volume (su tale punto, cfr. Cons. Stato Sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3393; Cons. Stato, sez. II, 28 gennaio 2021 n. 840; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 17 maggio 2022, n. 3332; II, 16/06/2022, n. 1710; T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. II, 31/10/2022, n. 715)».

Nel caso di specie, il T.A.R. di Roma non ha ritenuto integrati i suddetti presupposti, riscontrando come «la pretesa “pergotenda” in contestazione integri, in realtà, gli estremi di una vera e propria tettoia» - essendo anche mancante «la “tenda”, ossia la copertura in tessuto o materiale plastico facilmente amovibile e completamente retraibile, essendo stata viceversa installata una struttura tutt'altro che “precaria”, le cui caratteristiche costruttive, dimensionali e funzionali hanno determinato una evidente modifica della sagoma e del prospetto della preesistente unità abitativa del ricorrente (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 30 agosto 2021 n. 221; T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 23/06/2021, n. 571; T.A.R. Lazio, Roma, II Quater, 9.03.2020, n. 3037)» - conseguentemente valutando l'opera realizzata *sinu titulo*, in quanto non rientrante nelle ipotesi di edilizia libera (T.A.R. Roma (Lazio), sez. II, n. 1117/2023).

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5781 del 2018, ha affermato che «[...] la voce di cui alla lettera e) *quinquies* [...] considera opere di edilizia libera gli “elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici”, concetto nel quale può sicuramente rientrare una tettoia genericamente intesa, come copertura comunque realizzata di un’area pertinenziale, come il terrazzo», ricordando che la norma è stata introdotta dal D.lgs. n. 222/2016 e che «in materia, è poi intervenuto [...] un chiarimento da parte del legislatore, ovvero il recente D.M. 2 marzo 2018, di “Approvazione del glossario contenente l’elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera”, ai sensi dell’articolo 1, comma 2 del citato d. lgs. 222/2016. Tale decreto comprende, al n. 50 del glossario delle opere realizzabili senza titolo edilizio alcuno, in particolare le cd *pergotende*, ovvero, per comune esperienza, strutture di copertura di terrazzi e lastrici solari, di superficie anche non modesta, formate da montanti ed elementi orizzontali di raccordo e sormontate da una copertura fissa o ripiegabile formata da tessuto o altro materiale impermeabile, che ripara dal sole, ma anche dalla pioggia, aumentando la fruibilità della struttura. Si tratta quindi di un manufatto molto simile alla tettoia, che se ne distingue secondo logica solo per presentare una struttura più leggera.

Al polo opposto, v’è l’art. 10 comma 1 lettera a) del T.U. 380/2001, che assoggetta invece al titolo edilizio maggiore, ovvero al permesso di costruire, “gli interventi di nuova costruzione”»: è stato così rilevato che «la giurisprudenza si fonda su tale ultima disposizione per richiedere appunto il permesso di costruire nel caso di tettoie di particolari dimensioni e caratteristiche. Si afferma infatti in via generale che tale struttura costituisce intervento di nuova costruzione e richiede il permesso di costruire nel momento in cui difetta dei requisiti richiesti per le pertinenze e gli interventi precari, ovvero quando modifica la sagoma dell’edificio [...]». Si è quindi sostenuto che «sulla base di tale quadro normativo emerge chiara una conseguenza: non è possibile affermare in assoluto che la tettoia richieda, o non richieda, il titolo edilizio maggiore e assoggettarla, o non assoggettarla, alla relativa sanzione senza considerare nello specifico come essa è realizzata. In proposito, quindi, l’amministrazione ha l’onere di motivare in modo esaustivo, attraverso una corretta e completa istruttoria che rilevi esattamente le opere compiute e spieghi per quale ragione esse superano i limiti entro i quali si può trattare di una copertura realizzabile in regime di edilizia libera»³⁹.

Più di recente la giurisprudenza di merito ha confermato che, per individuare quale sia il titolo edilizio occorrente per realizzare una determinata tettoia, occorre fare riferimento all’impatto effettivo che l’opera genera sul territorio, con la conseguenza che la stessa deve essere qualificata quale «nuova costruzione» - con quanto ne consegue ai fini del previo rilascio del permesso a costruire - laddove, avuto riguardo alla sua struttura ed all’estensione dell’area relativa, sia idonea a determinare significative trasformazioni urbanistiche ed edilizie. Nel caso di una tettoia appoggiata ad un edificio esistente, il preventivo rilascio del permesso di costruire è stato ritenuto necessario allorché - per le sue caratteristiche costruttive - la tettoia sia idonea ad alterare la sagoma dell’edificio, essendo invece sottratta al regime del permesso di costruire ove la sua conformazione e le ridotte dimensioni ne rendano evidente e riconoscibile la finalità di mero arredo e di riparo e protezione dell’immobile cui accedono (T.A.R. Catanzaro (Calabria), sez. II, n. 416/2023; in termini T.A.R. Napoli (Campania), sez. II, n. 7450/2022; T.A.R. Napoli (Campania), sez. II, n. 7456/2022, secondo cui la realizzazione di una tettoia di grandi dimensioni, dotata di copertura in lamiera poggiate su orditura in ferro, poiché non integra una struttura leggera facilmente smontabile e demolibile, comportando inoltre la trasformazione edilizia del territorio ex articolo 3,

³⁹ In termini cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2715/2018.

comma 1, lettera e) del D.P.R. n. 380/2001, deve essere identificata come nuova costruzione, per la quale è necessario il previo rilascio del titolo abilitativo; T.A.R. Roma (Lazio), sez. II , n. 11474/2022 secondo cui occorre il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di una tettoia quando, per le sue caratteristiche costruttive, essa sia idonea ad alterare la sagoma dell'edificio; diversamente, è sottratta al regime del permesso di costruire se la sua conformazione e ridotte dimensioni ne rendano evidente la finalità di mero arredo e riparo).

Secondo l'orientamento prevalente, dunque, non sussiste la natura pertinenziale nel caso in cui sia realizzato un nuovo volume su un'area diversa ed ulteriore rispetto a quella già occupata dal precedente edificio, ovvero sia realizzata un'opera qualsiasi, quale può essere ad esempio una tettoia, che ne alteri la sagoma (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5153/2022).

Si rintracciano anche una decisione del T.A.R. di Milano con cui è stato ricordato che *«la pertinenza urbanistica o è irrilevante ai fini urbanistici e quindi non richiede titolo edilizio, oppure lo è e quindi è assoggettata a titolo edilizio, anche in sanatoria»* e stabilito che *«la qualifica di pertinenza urbanistica è applicabile soltanto ad opere di modesta entità e accessorie rispetto ad un'opera principale, quali ad esempio i piccoli manufatti per il contenimento di impianti tecnologici et similia, ma non anche opere che, dal punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto all'opera cosiddetta principale e non siano coesenziali alla stessa, tale, cioè, che non ne risulti possibile alcuna diversa utilizzazione economica (cfr. Cons. Stato Sez. VI, Sent. 04-10-2021, n. 6613; Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 19; Sez. VI, 24 luglio 2014, n. 3952; Sez. V, 12 febbraio 2013, n. 817; Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 615)»* (T.A.R. Milano (Lombardia), sez. II, n. 2267/2021).

Preme richiamare anche delle decisioni rese con riguardo alle piscine, atteso che - in continuità con costante giurisprudenza amministrativa - si è sostenuto che la realizzazione di tale opera *«[...]in un complesso immobiliare preesistente non costituisca pertinenza urbanistica in senso proprio, ma una nuova costruzione, comportando inevitabilmente la modifica durevole del preesistente assetto dei luoghi e avendo essa funzione autonoma rispetto a quella propria dell'edificio cui accede. A differenza di altri manufatti, la piscina non è necessariamente complementare all'uso delle abitazioni e non costituisce soltanto un'attrezzatura per lo svago, ma integra una struttura edilizia suscettibile di autonoma fruizione, che incide in maniera rilevante e con effetti permanenti sull'area in cui insiste, richiedendo, quindi, il previo rilascio dell'idoneo titolo ad aedificandum (cfr., ex multis, TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 18.01.2022, n. 76 con ampi rimandi giurisprudenziali)»*, per tale motivo ritenendo che *«poiché la piscina, in considerazione della sua consistenza modificativa dell'assetto del territorio, rappresenta una nuova costruzione e non può essere ricompresa tra gli interventi di manutenzione straordinaria o minori [...] per la sua realizzazione è richiesto il permesso di costruire, così come per tutte le attività qualificabili come interventi di nuova costruzione comportanti la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio»* (T.A.R. Torino (Piemonte), sez. II , n. 703/2022; in termini cfr. T.A.R. Salerno (Campania), sez. III, n. 2262/2022; T.A.R. Catania (Sicilia); sez. III, n. 1508/2022).

Ciò nonostante, si rinviene anche un certo orientamento che - pur constando che *«[...] in linea di principio, per "nuova costruzione" si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni lato sensu intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con*

ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo; il tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento» e che «la configurabilità di una pertinenza urbanistico-edilizia richiede, invece, non solo la sussistenza di un rapporto funzionale costituito dal nesso strumentale dell'opera accessoria a quella principale, ma anche un elemento strutturale ovvero una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa in cui esso inerisce; l'esiguità deve essere un elemento ineliminabile, atteso che l'opera non deve creare un carico urbanistico (TAR Napoli, Sez. II, 04.02.2020, n. 535; Cons. Stato, Sez. II, 22 luglio 2019, n. 5130; TAR Roma, Sez. II, 11 luglio 2019, n. 9223; Cons. Stato, Sez. V, 51280 10/11/2017)» - con riferimento al profilo controverso della piscina ha statuito che «[...] "l'installazione di una piscina che non abbia dimensioni rilevanti, realizzata in una proprietà privata a corredo esclusivo della stessa, deve considerarsi alla stregua di una pertinenza esclusiva dell'immobile esistente, essendo destinata a servizio dello stesso e secondo cui tali considerazioni non possono che estendersi alle opere di sistemazione ed a quelle concernenti i locali di servizio (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2019, n. 6644 e Sez. V, 16 aprile 2014, n. 1951)"» (T.A.R. Salerno (Campania), sez. II, n. 1872/2021; in termini cfr. T.A.R. Salerno (Campania), sez. II, n. 365/2021; T.A.R. Salerno (Campania), sez. II, n. 2639/2021).

Passando all'esame di una casistica del tutto differente - ma di sicuro interesse - si osserva come un consolidato indirizzo pretorio ritenga che «[...] in via generale, la posa di una recinzione - manufatto essenzialmente destinato a delimitare una determinata proprietà allo scopo di separarla dalle altre, di custodirla e difenderla da intrusioni - è solo diretta a far valere lo *ius excludendi alios* che costituisce il contenuto tipico del diritto dominicale, e per pacifica giurisprudenza persino la presenza di un vincolo dello strumento pianificatorio non può incidere (di per sé) negativamente sulla potestà del dominus di chiudere in qualunque tempo il proprio fondo ai sensi dell'art. 841 del c.c. [...]]»: il titolo abilitativo edilizio non è necessario per modeste recinzioni di fondi rustici senza opere murarie, in quanto entro tali limiti il manufatto rientra tra le manifestazioni del diritto di proprietà che comprende lo «*jus excludendi alios*» (T.A.R. Brescia (Lombardia), sez. II, n. 907/2018).

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire più volte, difatti, che «[...] la valutazione in ordine alla necessità del titolo abilitativo edilizio per la realizzazione di opere di recinzione va effettuata sulla scorta dei seguenti due parametri: natura e dimensioni delle opere e loro destinazione e funzione. Di conseguenza, si ritengono esenti dal regime del permesso di costruire solo le recinzioni che non configurino un'opera edilizia permanente, bensì manufatti di precaria installazione e di immediata asportazione (quali, ad esempio, recinzioni in rete metalliche, sorrette da paletti in ferro o di legno e senza muretto di sostegno), in quanto entro tali limiti la posa in essere di una recinzione rientra tra le manifestazioni del diritto di proprietà, che comprende lo *ius excludendi alios* o, comunque, la delimitazione delle singole proprietà. Viceversa, è necessario il titolo abilitativo quando la recinzione costituisca opera di carattere permanente, incidendo in modo durevole e non precario sull'assetto edilizio del territorio, come ad esempio se è costituita da un muretto di sostegno in calcestruzzo con sovrastante rete metallica o da opera muraria [...]]» (T.A.R. Roma (Lazio), sez. II, n. 9529/2017).

Costituisce *jus receptum*, dunque, il principio - recentemente riaffermato dal Consiglio di Stato - a mente del quale «[...] in materia urbanistica, non è necessario un idoneo titolo edilizio per la realizzazione di una recinzione nel caso in cui sia posta in essere una trasformazione dalla quale, per l'utilizzo di materiale di scarso impatto visivo e per le dimensioni ridotte dell'intervento, non derivi un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale, pertanto la distinzione tra esercizio dello *ius aedificandi* e dello *ius*

excludendi alios va riscontrata nella verifica concreta delle caratteristiche del manufatto (cfr. *ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 29 novembre 2019, n. 8178). [...]» (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1609/2022).

In proposito va rammentato che lo «*ius excludendi alios*» trova il suo principale riferimento normativo nel già menzionato articolo 841 del codice civile – disposizione inserita nel Libro III «*Della proprietà*», nel Capo dedicato alla proprietà fondiaria⁴⁰ - mediante cui viene disciplinata la «*Chiusura del fondo*», prevedendo che «*il proprietario può chiudere in qualunque tempo il fondo*».

9. Attività edilizia libera in zona vincolata: serve l'autorizzazione paesaggistica?

Sulla scorta di quanto esposto nell'ambito della trattazione in materia di edilizia libera è opportuno svolgere alcune considerazioni con riguardo alla realizzazione delle opere eseguibili liberamente laddove ricorra un vincolo di tutela di un bene culturale o paesaggistico.

In tali ipotesi, a mente dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 che, come ampiamente ricordato, fa salve le disposizioni contenute nel cd. «*Codice dei beni culturali e del paesaggio*» di cui al D.lgs. n. 42/2004, risulta comunque necessario munirsi dell'autorizzazione prescritta dall'articolo 21 («*Interventi soggetti ad autorizzazione*») per i beni culturali o dall'articolo 146 («*Autorizzazione*») per i beni paesaggistici.

Analizzando il rapporto tra norme di tutela paesaggistica e profili edilizio-urbanistici può notarsi come anche il comma quarto del richiamato articolo 146 precisi che «*l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio*».

La giurisprudenza amministrativa ha peraltro ritenuto che «*nessun rilievo può avere la circostanza che le opere eseguite senza previa autorizzazione paesaggistica ricadano, sotto il profilo urbanistico, nell'attività edilizia libera*» (T.A.R. Brescia (Lombardia), sez. II, n. 528/2020), atteso che le discipline *de quibus* sono sorrette da finalità differenti, esprimendo pertanto significati diversi.

In proposito il T.A.R. di Roma ha recentemente ribadito il «[...] consolidato orientamento giurisprudenziale, anche di questo Tribunale, secondo cui, la realizzazione di opere edilizie in area vincolata in assenza di autorizzazione paesaggistica obbliga l'amministrazione comunale, ai sensi di quanto espressamente previsto dall'art. 27 comma 2 D.P.R. n. 380/2001, ad irrogare la più grave delle sanzioni previste dal D.P.R. n. 380/2001, ossia quella demolitorio/acquisitiva di cui all'art. 31, e ciò a prescindere dal regime autorizzatorio eventualmente disatteso e, quindi, finanche nell'ipotesi di attività edilizia libera (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 1.07.2021, n. 7811; 31.03.2021, n. 3856; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 1/06/2021, n. 01372)» (T.A.R. Roma (Lazio), sez. II-quater, n. 2924/2022)⁴¹.

Deve pure considerarsi che l'articolo 149 («*Interventi non soggetti ad autorizzazione*») stabilisce che, ferme le eccezioni ivi previste, «*non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159:*

⁴⁰ Titolo II «*Della proprietà*», CAPO II «*Della proprietà fondiaria*», SEZIONE I «*Disposizioni generali*».

⁴¹ <https://biblus.acca.it/manufatti-in-edilizia-libera-in-area-vincolata-occorre-lautorizzazione-paesaggistica/>

a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;

b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;

c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia».

Si rinviene una pronuncia al riguardo con la quale si è statuito che «l'art. 146 del Dlgs. 22 aprile 2004, n. 42, a tutela del paesaggio pone la regola generale secondo cui ogni intervento che comporti modificazioni o rechi pregiudizio all'aspetto esteriore delle aree vincolate è assoggettato al previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

L'art. 149, lett. b), esclude la necessità dell'autorizzazione gli interventi "inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio"» facendo riferimento «alle modificazioni normali della forma del territorio, inerenti all'usuale pratica agricola (cfr. Consiglio Sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 717; id. 10 febbraio 2015, n. 718).

Le serre, benché mobili, in ragione del loro impatto e della ricorrenza quantomeno stagionale, sono oggettivamente idonee a compromettere i valori del paesaggio incidendo in maniera apprezzabile, sia in senso fisico che estetico, sull'assetto ambientale territoriale, e rientrano pertanto nell'ampio concetto di "opere civili" (da intendersi come comprensivo, nella più vasta accezione, delle "costruzioni", "manufatti" o "interventi realizzati per opera dell'uomo [...]), per le quali l'art. 149, comma 1, lett. b), prevede la necessità dell'autorizzazione paesaggistica.

Pertanto, posto che [...] il titolo abilitativo edilizio e paesaggistico sono tra loro autonomi e non vi è alcuna correlazione automatica tra gli interventi edilizi liberi e gli interventi assoggettati al previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, come è stato osservato (cfr. tar Lombardia, Brescia, Sez. II, 11 giugno 2013, n. 557), deve ritenersi che, benché la serra mobile "ricada nell'attività edilizia libera, l'autorizzazione paesaggistica rimane indispensabile, in quanto anche questi manufatti possono recare pregiudizio ai valori paesaggistici e ambientali protetti ed esigono quindi un esame preventivo da parte dell'autorità competente"» (T.A.R. Veneto, sez. II, n. 1007/2017).

Stante quanto sin qui illustrato, in ultima analisi non può – tuttavia – non tenersi conto dell'intervenuta introduzione del «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata» di cui al D.P.R. n. 31/2017, il quale individua alcuni interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ed altri, classificabili come «di lieve entità», soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato.

Nel primo caso bisogna far riferimento all'articolo 2 («Interventi ed opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica»), a mente del quale «non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli

interventi e le opere di cui all'Allegato «A» nonché quelli di cui all'articolo 4⁴²»: sulla scorta delle previsioni de quibus, appare pertanto utile verificare se l'intervento da porre in essere risulti ricompreso in una delle ipotesi di esenzione dall'obbligo di preventiva autorizzazione paesaggistica. Tra le voci dell'Allegato A che potrebbero venire in rilievo si ricordano, in particolare, le seguenti:

«[...] A.4. interventi indispensabili per l'eliminazione di barriere architettoniche, quali la realizzazione di rampe esterne per il superamento di dislivelli non superiori a 60 cm, l'installazione di apparecchi servoscala esterni, nonché la realizzazione, negli spazi pertinenziali interni non visibili dallo spazio pubblico, di ascensori esterni o di altri manufatti consimili;

[...] A.6. installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni; installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici, ai sensi dell'art. 7-bis del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, non ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

[...] A.10. opere di manutenzione e adeguamento degli spazi esterni, pubblici o privati, relative a manufatti esistenti, quali marciapiedi, banchine stradali, aiuole, componenti di arredo urbano, purché eseguite nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture preesistenti, e dei caratteri tipici del contesto locale;

[...] A.12. interventi da eseguirsi nelle aree di pertinenza degli edifici non comportanti significative modifiche degli assetti planimetrici e vegetazionali, quali l'adeguamento di spazi pavimentati, la realizzazione di camminamenti, sistemazioni a verde e opere consimili che non incidano sulla morfologia del terreno, nonché, nelle medesime aree, la demolizione parziale o totale, senza ricostruzione, di volumi tecnici e manufatti accessori privi di valenza architettonica, storica o testimoniale, l'installazione di serre ad uso domestico con superficie non superiore a 20 mq, a condizione che tali interventi non interessino i beni di cui all'art. 136, comma 1, lettera b) del Codice;

⁴² L'articolo 4 («Esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi») prevede che:

«1. Qualora nel provvedimento di vincolo, ovvero nel piano paesaggistico, siano contenute le specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico, le seguenti categorie di interventi ed opere sono esonerate dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica semplificata:

a) gli interventi e le opere di cui alle voci A.2, ultimo periodo, A.5, A.7, A.13 e A.14 dell'Allegato «A», sottoposti al procedimento autorizzatorio semplificato in base al combinato disposto delle corrispondenti voci degli Allegati «A» e «B» nel caso in cui riguardino aree o immobili vincolati ai sensi dell'articolo 136, comma 1, del Codice, lettere a), b) e c), limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici;

b) gli interventi e le opere di cui alle voci B.6, B.13, B.26 e B.36.

2. La regione e il Ministero danno adeguata pubblicità sui rispettivi siti istituzionali della riscontrata condizione di esonero dall'obbligo di cui al comma 1. L'esonero decorre dalla data di pubblicazione del relativo avviso sui siti istituzionali.

3. Nelle regioni nelle quali sono stati stipulati gli accordi di collaborazione tra il Ministero, la regione e gli enti locali di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, come modificato dall'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nell'ambito territoriale di efficacia degli accordi medesimi, sono esonerati dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica semplificata gli interventi di cui alle voci B.6, B.13, B.26 e B.36 dell'Allegato «B».

4. Sono fatti salvi in ogni caso gli specifici accordi di collaborazione già intervenuti tra Ministero e singole regioni, stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

[...] A.22. installazione di tende parasole su terrazze, prospetti o in spazi pertinenziali ad uso privato;

[...] A.27. interventi di manutenzione o sostituzione, senza ampliamenti dimensionali, delle strutture amovibili esistenti situate nell'ambito di strutture ricettive all'aria aperta già munite di autorizzazione paesaggistica, eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti;

A.28. smontaggio e rimontaggio periodico di strutture stagionali munite di autorizzazione paesaggistica; [...].».

Nel secondo caso - dunque con riguardo agli «Interventi ed opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato» disciplinato al Capo II del Regolamento *de quo* - l'articolo 3 del D.P.R. n. 31/2017 rinvia invece all'elenco di cui all'Allegato B⁴³, al quale si potrà fare riferimento per individuare le opere eventualmente autorizzabili con procedura semplificata.

10. Attività edilizia libera e bonus fiscali: quale documentazione per fruirne?

In conclusione della presente disamina si ritiene opportuno fare cenno alla tematica concernente la realizzazione di opere eseguibili in regime di edilizia che accedano a detrazioni o agevolazioni fiscali, stante la rilevanza - oltre che l'incidenza - di tali ipotesi nella prassi amministrativa.

Non potendo in questa sede soffermarsi sulla diversa tipologia di cd. «bonus» a cui possono essere ricollegate alcune opere liberamente realizzabili e sulla relativa puntuale disciplina, attesa la vastità dell'argomento *de quo* che meriterebbe una separata trattazione, ci si limita a ricordare come tale problematica possa riguardare - a titolo meramente esemplificativo - alcuni interventi di riqualificazione energetica o quelli riconducibili al cd. «bonus verde», disciplinato dall'articolo 1, commi 12, 13, 14 e 15 della cd. «Legge di bilancio 2018⁴⁴» e consistente in una detrazione Irpef del 36 per cento sulle spese sostenute per interventi relativi alla «sistemazione a verde» di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi ovvero alla realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili.

In termini generali e per quanto qui di interesse, si rileva che ai fini della fruizione di eventuali agevolazioni - fermi gli ulteriori adempimenti, anche documentali, richiesti con riguardo alla tipologia di cd. «bonus» rilevante nel caso concreto - per gli interventi realizzabili in edilizia libera, dunque senza necessità di titolo abilitativo, si rende necessario redigere una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà - ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 47 del D.P.R. n. 445/2000 (cd. «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa») - che attesti la data di inizio dei lavori, la detraibilità delle opere in quanto rientranti nel cd. «bonus» di riferimento e che per le stesse non è richiesta alcuna pratica edilizia: la dichiarazione *de qua* deve essere conservata dal contribuente per l'esibizione all'Agenzia delle Entrate o in sede di dichiarazione dei redditi⁴⁵.

⁴³ <https://www.studiotecnicozagliai.it/lavori-senza-permessi-edilizi-in-zone-con-vincolo-paesaggistico/>

⁴⁴ L. n. 205 del 2017.

⁴⁵ <https://comune.sona.vr.it/contenuti/413628/agevolazioni-fiscali>

Giova ricordare, infine, che l'articolo 121 (*«Opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali⁴⁶»*) del cd. *«Decreto Rilancio⁴⁷»* - norma che regola le ipotesi di cessione del credito ovvero di cd. *«sconto in fattura»* da utilizzare in alternativa alla detrazione diretta - nell'estendere la possibilità di accedere a tali opzioni anche ai cd. *«bonus»* diversi dal cd. *«Superbonus»* ricompresi nell'elenco di cui al comma secondo, ha stabilito che le prescrizioni che, a tali fini, impongono la necessità di richiedere il *«visto di conformità dei dati relativi alla documentazione che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta»* e l'asseverazione di congruità delle spese, non si applicano alle opere già classificate come attività di edilizia libera ai sensi dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001, del Glossario edilizia libera o della normativa regionale, oltre che agli interventi di importo complessivo non superiore a 10.000 euro, eseguiti sulle singole unità immobiliari o sulle parti comuni dell'edificio, fatta eccezione la fruizione del cd. *«Bonus facciate»⁴⁸⁴⁹*.

⁴⁶ Per una disamina approfondita della disciplina attualmente vigente si rinvia alla normativa *de qua*.

⁴⁷ D.L. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n.77/2020.

⁴⁸ Di cui all'articolo 1, comma 219, n. 160/2019.

⁴⁹ <https://www.teknoring.com/guide/guide-edilizia-e-urbanistica/edilizia-libera-2020-guida-completa/>;