



*Fondazione de Iure Publico  
Centro Studi Giuridici sulla Pubblica  
Amministrazione*

*Dispensa della giornata di studio – 25 Febbraio 2025*

**CORSO FORMATIVO**

***Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati: analisi della disciplina alla luce delle novità introdotte dal Decreto Salva Casa Legge n. 105/2024***

***Edilizia libera: novità legislative e impatti pratici***

***Edilizia libera: novità legislative e impatti pratici***

***DISCIPLINA ATTIVITA' EDILIZIA E LIBERALIZZAZIONE  
INTERVENTI – INTERVENTI IN EDILIZIA LIBERA – ANALISI  
ULTIME MODIFICHE ART. 6 D.P.R. N. 380/2001 - LIMITI  
LEGISLATIVI E CONDIZIONI – EDILIZIA LIBERA E  
AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – EDILIZIA LIBERA E  
AUTONOMIA REGIONALE – NUOVI INTERVENTI IN EDILIZIA  
LIBERA E PROCEDIMENTI IN CORSO – RASSEGNA  
GIURISPRUDENZIALE***

***Relatore: Avv. Bruno Bianchi***

***Presidente Fondazione de Iure Publico***

[www.deiurepublico.it](http://www.deiurepublico.it)



1. La disciplina dell'attività edilizia: la tendenza verso la liberalizzazione degli interventi  
Pag. 4
2. Gli interventi in edilizia libera e la normativa di riferimento  
Pag. 6
3. VEPA: la realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti ai sensi del nuovo art. 6, comma 1 lett. b-bis) del D.P.R. n. 380/2001  
Pag. 8
4. La realizzazione di tende da sole e pergotende bioclimatiche: ai sensi del nuovo art. 6, comma 1 lett. b-ter) del D.P.R. n. 380/2001  
Pag. 10
5. Opere stagionali: i requisiti per l'edilizia libera ai sensi dell'art. 6, comma 1 lett. e-bis) del D.P.R. n. 380/2001  
Pag. 11
6. Le strutture amovibili realizzate durante l'emergenza Covid-19  
Pag. 12
7. Attività edilizia libera e tutela del paesaggio  
Pag. 13
8. Attività edilizia libera e potestà legislativa regionale  
Pag. 17
9. Gli effetti del c.d. "Decreto Salva Casa": l'applicabilità delle nuove norme ai procedimenti in itinere  
Pag. 18
10. Casi pratici e orientamenti giurisprudenziali  
Pag. 20

## *Edilizia libera: novità legislative e impatti pratici*

### *1. La disciplina dell'attività edilizia: la tendenza verso la liberalizzazione degli interventi*

La presente disamina intende approfondire la disciplina relativa all'edilizia libera, con particolare attenzione all'individuazione delle tipologie di interventi che, secondo la normativa vigente, possono essere eseguiti senza la necessità di ottenere un titolo abilitativo.

Per farlo, sarà utile richiamare i più recenti approdi legislativi che hanno portato alla definizione del quadro normativo attuale, concentrandosi sul dettato normativo di cui al D.P.R. n. 380/2001 (c.d. "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.

In tale direzione, le modifiche legislative che si sono susseguite dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001 hanno seguito due linee guida principali: da un lato, si è cercato di rendere più semplice e diretto il rapporto tra privati e Pubblica Amministrazione, promuovendo modelli comunicativi e dichiarativi; dall'altro, si è puntato ad ampliare il campo degli interventi che possono essere eseguiti liberamente sul presupposto della conformità dell'attività edilizia alle regole di settore, senza che sia necessario un passaggio formale con l'amministrazione pubblica.

Una tappa fondamentale del processo di semplificazione delle procedure amministrative e della promozione della libertà di intervento edilizio è rappresentata senza dubbio dal D.lgs. n. 222/2016 (c.d. "Decreto Scia") che ha novellato il "Testo Unico Edilizia" ridefinendo il regime dei titoli abilitativi ed il loro perimetro applicativo. Per quanto qui di interesse merita di essere brevemente ricordato che, prima del riordino operato da quest'ultimo, l'articolo 6 prevedeva: al primo comma, una serie di nominati e tassativi interventi edilizi liberi<sup>1</sup>; al secondo comma, le attività libere per le quali era prescritta una comunicazione di inizio dei lavori (CIL) da parte dell'interessato<sup>2</sup>; mentre al quarto

---

<sup>1</sup> L'art. 6, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 si limitava a ricomprendere tra gli interventi in edilizia libera:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), ivi compresi 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 rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;*
- 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".*

<sup>2</sup> L'art. 6, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001 disponeva che "Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:

- a) 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;*
- b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni;*
- c) 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 interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;*

comma, quelle richiedenti la comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA) da un tecnico abilitato<sup>3</sup>.

La novella legislativa del 2016 ha 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; inoltre, nell'ottica di attribuire un rilievo non marginale ai modelli comunicativi, ha previsto l'introduzione dell'articolo 6-bis del D.P.R. n. 380/2001, recante la disciplina degli *"Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata"*. 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) 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 edifici.

Sotto un ulteriore profilo di semplificazione e in attuazione di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 1 del *"Decreto SCIA 2"* - che 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"* - nel 2018 è stato introdotto il *"Glossario edilizia libera"* contenente 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.

La tendenza verso la promozione della semplificazione di intervento edilizio ha trovato conferma nei provvedimenti normativi successivi che hanno inciso - come si vedrà nel corso della trattazione - sull'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001, precisando ed implementando l'elencazione degli interventi eseguibili senza titolo abilitativo in esso contenuta: tra questi, può senz'altro citarsi il c.d. *"Decreto Semplificazioni"*<sup>4</sup> 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 c.d. *"Decreto*

---

d) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

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

e-bis) le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa".

<sup>3</sup> All'articolo 6, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001 era previsto che *"Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettere a) ed e-bis), l'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori"*.

<sup>4</sup> D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni, dalla L. n. 120/2020.

Semplificazioni 2021<sup>5</sup>”, del c.d. “Decreto aiuti-bis<sup>6</sup>” nel 2022, del c.d. “Decreto siccità<sup>7</sup>” nel 2023 e del c.d. “Decreto Salva casa”<sup>8</sup>.

## 2. Gli interventi in edilizia libera e la normativa di riferimento

Sulla scorta delle premesse sin qui articolate, giova procedere alla puntuale analisi dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 che – a fronte del riordino da ultimo operato dal D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190, rubricato “Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118”<sup>9</sup> - precisa e racchiude in undici categorie gli interventi realizzabili in edilizia libera.

Secondo la versione vigente dell'art. 6, comma 1, non richiedono acquisizione di titolo edilizio:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a)<sup>10</sup>;

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<sup>11</sup>;

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, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche, 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<sup>12</sup>;

b-ter) le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le

---

<sup>5</sup> D.L. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 108/2021.

<sup>6</sup> D.L. n. 115/2022 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 142/2022.

<sup>7</sup> D.L. n. 39/2023 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 68/2023.

<sup>8</sup> D.L. n. 69/2024 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 105/2024.

<sup>9</sup> Il D.lgs. n. 190/2024 è entrato in vigore il 30 dicembre 2024 e dispone il riordino della disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

<sup>10</sup> Lettera modificata dall'art. 17, comma 1, lettera c), numero 01), del D.L. n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 164/2014 e successivamente dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 1), del D.Lgs. n. 222/2016.

<sup>11</sup> Lettera modificata dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 3), del D.Lgs. n. 222/2016.

<sup>12</sup> Lettera inserita dall'art. 33-*quater*, comma 1, del D.L. n. 115/2022, convertito, con modificazioni dalla Legge n.142/2022 e successivamente modificata dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1), del D.L. n. 69/2024, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 105/2024.

*opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche<sup>13</sup>;*

*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<sup>14</sup>;*

*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<sup>15</sup>;*

*e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici<sup>16</sup>;*

*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<sup>17</sup>.*

Le lettere *a-bis)*<sup>18</sup> ed *e-quater)*<sup>19</sup> sono state abrogate dall'Allegato D del richiamato D.Lgs. n. 190/2024 con la specificazione che "A far data dall'entrata in vigore del presente decreto ai sensi dell'articolo 17, le disposizioni di cui all'allegato D continuano ad applicarsi alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto. Ai fini di cui al primo periodo, per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di

---

<sup>13</sup> Lettera inserita dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. n. 69/2024, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 105/2024.

<sup>14</sup> Lettera aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 3), del D.Lgs. n. 222/2016 e successivamente sostituita dall'art. 10, comma 1, lettera c), del D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 120/2020.

<sup>15</sup> Lettera aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 3), del D.Lgs. n. 222/2016.

<sup>16</sup> Lettera aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 3), del D.Lgs. n. 222/2016.

<sup>17</sup> Lettera aggiunta dall'art. 6, comma 1, del D.L. n. 39/2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

<sup>18</sup> La lettera *a-bis)* ricomprendeva tra gli interventi in edilizia libera "gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw".

<sup>19</sup> La lettera *e-quater)* ricomprendeva tra gli interventi in edilizia libera "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/CIU, 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".

completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto”<sup>20</sup>.

In aggiunta, al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale, la tabella allegata al richiamato D.M. 2 marzo 2018 individua 58 tipologie di intervento che possono essere eseguite senza alcun titolo abilitativo. La tabella, nello specifico, riporta: “*il regime giuridico dell’attività edilizia ex art. 6, comma 1 lettere da a) a e-quinquies) del D.P.R. n. 380/2001 e ex art. 17 del D.lgs. n. 128/2006; l’elenco delle categorie di intervento che il D.P.R. n. 380/2001 ascrive all’edilizia libera (art. 6, comma 1), specificato da quanto previsto dalla Tabella A del D.lgs. n. 222/2016; l’elenco non esaustivo, delle principali opere che possono essere realizzate per ciascun elemento edilizio come richiesto dall’art. 1, comma 2 del D.lgs. n. 222/2016; l’elenco, non esaustivo, dei principali elementi oggetto di intervento, individuati per facilitare la lettura della tabella da parte dei cittadini, imprese e PA*”.

Ferme restando le macrocategorie di intervento realizzabili senza alcun titolo abilitativo, la possibilità di procedere ad interventi ricadenti nell’ambito dell’attività edilizia libera non opera in modo incondizionato, ma resta subordinata dallo stesso comma 1 dell’articolo 6 al rispetto delle “*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, igienico-sanitarie, 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*”<sup>21</sup>.

Il successivo comma 1- bis - aggiunto nell’articolato della disposizione in commento dal D.lgs. n. 190/2024 - dispone che “*Fermo restando quanto previsto al capo VI del titolo IV, per la realizzazione degli interventi relativi alla produzione di energia da fonti rinnovabili si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo di attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera d), della legge 5 agosto 2022, n. 118. Ai soli fini dell’acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione delle costruzioni e delle opere edilizie costituenti opere connesse o infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti resta altresì ferma la normativa tecnica di cui al presente decreto*”.

Proseguendo nella disamina della versione attuale dell’articolo 6, il comma 5 stabilisce inoltre 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*<sup>22</sup> [...]”; le previsioni di cui al comma 6 attengono invece ai poteri attribuiti al legislatore regionale in materia, meritando quindi un adeguato approfondimento<sup>23</sup>.

3. VEPA: la realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti ai sensi del nuovo art. 6, comma 1 lett. b-bis) del D.P.R. n. 380/2001

Passando alla disamina puntuale di alcuni specifici interventi previsti dal primo comma dell’art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 si ritiene di soffermarsi, *in primis*, sulla liberalizzazione delle vetrate panoramiche amovibili (c.d. “VEPA”), avvenuta nel 2022 con l’inserimento della disposizione della

---

<sup>20</sup> Secondo quanto disposto dall’art. 15, comma 2 de D.lgs. n. 190/2024.

<sup>21</sup> Cfr. par. 7.

<sup>22</sup> “[...] 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”.

<sup>23</sup> Cfr. par. 8.

lettera b-bis) ad opera del c.d. *“Decreto Aiuti-bis”*, successivamente integrata dal c.d. *“Decreto Salva casa”*. Occorre rimarcare sin da subito la portata innovativa della disposizione in commento in quanto, prima del *“Decreto Aiuti-bis”*, la categoria delle VEPA è stata oggetto di copiosi interventi giurisprudenziali in tema di riconducibilità o meno delle stesse nell’alveo dell’edilizia libera a seconda delle caratteristiche dell’attività<sup>24</sup>.

La lettera b-bis) delinea specifiche condizioni per poter ricondurre *“gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti”* all’edilizia libera, tipizzando l’intervento e circoscrivendone l’applicazione. In particolare, per poter godere del nuovo e più favorevole regime, queste ultime devono essere *“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, di logge rientranti all’interno dell’edificio o di porticati”*.

L’attuale formulazione della norma estende la possibilità di realizzarle ed installarle anche su porticati con la sola eccezione *“dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell’edificio prospicienti aree pubbliche”*. Infatti, prima delle modifiche apportate dal *“Decreto Salva casa”*, l’installazione delle VEPA in edilizia libera era limitata ai balconi ed alle logge secondo la definizione contenuta alle voci 35 e 37 delle dell’Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo. Tuttavia, l’esclusione della chiusura di terrazzi e porticati era apparsa alquanto ingiustificata rispetto alla possibilità di chiusura delle logge e balconi, stante la conformità strutturale degli stessi, poiché soddisfatti i requisiti della precarietà e della temporaneità<sup>25</sup>.

Le *“Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)”*<sup>26</sup> hanno precisato che per *“logge”* e *“porticati”* si deve intendere quelli definiti alle voci n. 37 e 39 dell’Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo. In particolare: con il termine loggia (o loggiato) si intende *“l’elemento edilizio praticabile coperto, non aggettante, aperto su almeno un fronte, munito di ringhiera o parapetto, direttamente accessibile da uno o più vani interni”*; mentre, con il termine porticato (o portico) si intende *“l’elemento edilizio coperto al piano terreno degli edifici, intervallato da colonne o pilastri aperto su uno o più lati verso i fronti esterni dell’edificio”*.

Proseguendo nella disamina della lettera b-bis), quest’ultima specifica che per essere ricondotte all’attività edilizia libera le *“VEPA”* non devono configurare *“spazi stabilmente chiusi con conseguente*

---

<sup>24</sup> Cfr. in senso contrario Consiglio di Stato sez. VI, 09/08/2022, n. 7024 secondo cui *“le verande realizzate sulla balconata di un appartamento, in quanto determinano una variazione planovolumetrica ed architettonica dell’immobile nel quale vengono realizzate, sono senza dubbio soggette al preventivo rilascio di permesso di costruire. Si tratta, infatti, di strutture fissate in maniera stabile al pavimento che comportano la chiusura di una parte del balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto. Né può assumere rilievo la natura dei materiali utilizzati, in quanto la chiusura, anche ove realizzata con pannelli in alluminio, costituisce comunque un aumento volumetrico. Deve anche escludersi che la trasformazione di un balcone o di un terrazzo in veranda costituisca una “pertinenza” in senso urbanistico. La veranda integra, infatti, un nuovo locale autonomamente utilizzabile, il quale viene ad aggregarsi ad un preesistente organismo edilizio, per ciò solo trasformandolo in termini di sagoma, volume e superfici”*.

<sup>25</sup> Cfr. Consiglio di Stato sez. VII, 03/11/2023 n. 9536: *“Al fine di verificare se una determinata opera abbia carattere precario occorre verificare la destinazione funzionale e l’interesse finale al cui soddisfacimento essa è destinata e, pertanto, solo le opere agevolmente rimovibili, funzionali a soddisfare una esigenza oggettivamente temporanea, destinata a cessare dopo il breve tempo entro cui si realizza l’interesse finale, possono dirsi di carattere precario e, in quanto tali, non richiedenti il permesso di costruire”*.

<sup>26</sup> file:///C:/Users/User/Downloads/Linee\_Guida\_DL\_Salva\_Casa.pdf.

*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” e che le medesime “devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici”. Infine, la disposizione impone quale requisito ulteriore 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 preesistenti linee architettoniche”.*

Sulla scorta di quanto sopra, non vi è una liberalizzazione della costruzione di ogni forma di veranda, ma solo di quelle che godono dei requisiti costruttivi e prestazionali indicati dalla legge e che non debbano rispettare eventuali vincoli derivanti dall'applicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio o da prescrizioni di piano regolatore diverse da quelle che incidono sulla volumetria sviluppabile. Solo le vetrate dotate di queste caratteristiche morfologiche sono state esonerate dal preventivo titolo edilizio con la conseguenza indiretta che, il mancato rispetto di anche di uno solo dei suddetti requisiti, determina automaticamente un aumento della superficie utile dell'unità immobiliare e del suo volume, la cui legittimità è vincolata sia alla conformità alla normativa urbanista che all'obbligo di conseguire il necessario titolo abilitativo edilizio, nonché di corrispondere il prescritto contributo di costruzione<sup>27</sup>.

4. *La realizzazione di tende da sole e pergotende bioclimatiche ai sensi del nuovo art. 6, comma 1 lett. b-ter) del D.P.R. n. 380/2001*

Il c.d. “Decreto Salva casa” – segnatamente l’articolo 1, comma 1, lettera a) n. 2) del D.L. n. 69/2024 – ha aggiunto al primo comma dell’art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 la lettera b-ter), indicando un altro caso in cui l'attività edilizia risulterebbe libera sì da poter essere compiuta senza il bisogno di alcun preliminare titolo abilitativo.

Tale lettera ricomprende, in particolare *“le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera”*. Resta fermo che tali opere *“non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche”*.

La lettera b-ter) risolve l’incertezza applicativa sul regime autorizzatorio delle “tende bioclimatiche” e quella delle “pergotende” e “tende bioclimatiche” con strutture fisse necessarie al sostegno. Invero, sebbene il “Glossario edilizia libera” includesse già quali interventi di edilizia libera l’*“installazione,*

---

<sup>27</sup> Secondo quanto osservato dal parere 31 dicembre 2024, n. 1399062, con cui la Regione Emilia Romagna ha reso dei chiarimenti a fronte del quesito posto da un Ente locale sulla possibile conflittualità di un precedente parere reso dalla stessa con le nuove disposizioni che hanno modificato il D.P.R. n. 380/2001. In particolare, il parere aveva definito la chiusura di logge e balconi con l’installazione di infissi in vetro come un intervento di trasformazione di Superficie Accessoria in Superficie Utile, da ricondurre alla “Nuova Costruzione” soggetta a Permesso di Costruire (ove modifichi la sagoma dell’edificio) o alla “Ristrutturazione edilizia” soggetta a SCIA (nei casi in cui non comporti ampliamento fuori sagoma), in ogni caso oneroso ai fini del contributo di costruzione.

riparazione, sostituzione, rinnovamento” di “Pergolato, di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo” nonché di “Tenda, Tenda a Pergola, Pergotenda, Copertura leggera di arredo”, le interpretazioni giurisprudenziali non erano univoche sia con riferimento alle “tende bioclimatiche” - in quanto non menzionate nello stesso - sia con riferimento alle “pergotende” che, pur menzionate, non ne venivano esplicitate le caratteristiche strutturali.

L’elemento essenziale della tenda come attività libera rimane la sua correlazione ad una unità immobiliare a cui lo stesso elemento deve essere “addossato o annesso”, confermando l’orientamento giurisprudenziale secondo cui “La pergotenda è un manufatto che, per essere qualificato come tale e non come nuova costruzione, deve essere costituito da una struttura leggera, facilmente amovibile, con una copertura retrattile in materiale plastico o tessuto, in modo da non creare nuovi volumi o superfici stabili. Qualora la struttura non rispetti questi requisiti e risulti destinata a un uso stabile e permanente, essa si configura come una nuova costruzione, soggetta all’obbligo di ottenere un permesso di costruire<sup>28</sup>” (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV, 18/01/2025 n. 185).

Oltre alle condizioni stabilite dalla lettera b-ter), rimane ferma la clausola generale di cui all’articolo 6, comma 1 per cui nell’installazione della pergola occorrerà accertarsi che la stessa non pregiudichi il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie, tra cui l’articolo 5 del D.M. Salute 5 luglio 1975 secondo cui “Per ciascun locale d’abitazione, l’ampiezza della finestra deve essere proporzionata in modo da assicurare un valore di fattore luce diurna medio non inferiore al 2%, e comunque la superficie finestrata apribile non dovrà essere inferiore a 1/8 della superficie del pavimento”.

Inoltre, la clausola di salvezza di cui all’articolo 6, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 apre alla regolamentazione locale la possibilità di dettagliare alcuni elementi non specificatamente individuati dalla novella del “Decreto Salva casa”. In particolare, sia con riferimento alla nozione di “profilo estetico” sia con riferimento alle “caratteristiche tecnico-costruttive”, le singole regole comunali potranno diversificarsi prevedendo ciascuna discipline che non possono uniformarsi, a causa delle peculiarità urbanistiche, storiche e architettoniche dei paesi<sup>29</sup>.

#### 5. Opere stagionali: i requisiti per l’edilizia libera ai sensi dell’art. 6, comma 1 lett. e-bis) del D.P.R. n. 380/2001

La lettera e-bis) 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 “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

---

<sup>28</sup> Nel caso di specie, la pergotenda non rispondeva ai criteri di precarietà e amovibilità, essendo destinata a un uso stabile e continuo a servizio di una parte del cortile di pertinenza di un ristorante. La stessa – con dimensioni di circa 15,55x2,55 metri e un’altezza variabile da 2,45 a 3,25 metri e costituita da: “1) Tenda scorrevole in plastica; 2) Porta con intelaiatura in plastica priva di serratura con apertura a ventaglio; 3) Recinzione lignea costituita da bancali posizionati in verticale; 4) Tensostruttura in alluminio fissata al suolo e imbullonata al fabbricato” - doveva essere qualificata come “nuova costruzione”, soggetta al rilascio di titolo edilizio e alle norme in tema di distanze.

<sup>29</sup> Ugo de Luca, Giampaolo di Marco, “IL DECRETO SALVA CASA - commento operativo al D.L. n. 69/2024, conv. in LL. 24 luglio 2024, n. 105”, DIKE GIURIDICA.

*centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale".*

Tale disposizione - a seguito delle modifiche apportate dal D.L. n. 76/2020, convertito nella legge n. 120/2020 (c.d. "Decreto Semplificazioni") - include espressamente le "opere stagionali" nel novero delle opere liberamente installabili che, per giurisprudenza costante, erano escluse dalle opere precarie proprio per la caratteristica di essere comunque costantemente riproposte e, dunque, prive del requisito della contingenza e temporaneità. Il rilievo pratico della novella è desumibile dalla stessa Relazione illustrativa al D.L. n. 76/2020 in cui viene evidenziata *"l'importanza che queste strutture amovibili assumono per talune importanti attività che si svolgono soprattutto nella stagione estiva (bar, trattorie, stabilimenti balneari) e la necessità che la realizzazione e la rimozione di dette strutture sia puntualmente regolamentata dalla legge piuttosto che affidata alla valutazione del singolo Comune, in carenza di una disciplina univoca"*.

Inoltre, il "Decreto Semplificazioni" ha raddoppiato il termine massimo di installazione dell'opera in 180 giorni, precisando che esso è comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, decorso il quale l'installazione richiederà il rilascio del titolo abilitativo. Quando al profilo procedurale, la *"comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale"* non richiede alcuna asseverazione da parte del tecnico abilitato: lo scopo di tale ipotesi di comunicazione preventiva è quello di assicurare all'ufficio comunale cognizione delle opere eseguite sul territorio e consentire il controllo in ordine ai termini temporali massimi di installazione.

#### *6. Le strutture amovibili realizzate durante l'emergenza Covid-19*

In ordine al limite temporale posto dall'esaminato articolo 6, comma 1 lettera e-bis), il "Decreto Salva casa" ha previsto una deroga con riferimento alle strutture amovibili realizzate in costanza dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

In particolare, l'articolo 2 del D.L. n. 69/2024 prescrive al comma 1 che *"le strutture amovibili realizzate per finalità sanitarie, assistenziali o educative durante lo stato di emergenza nazionale dichiarato in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili del COVID-19 e mantenute in esercizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono rimanere installate in deroga al vincolo temporale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in presenza di comprovate e obiettive esigenze idonee a dimostrarne la perdurante necessità"*.

Non si tratta di una deroga generale di permanenza delle opere costruite quali provvisorie per un'emergenza contingente in quanto la norma fa 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, igienico-sanitarie, 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"* (comma 1).

La possibilità di insistere nell'installazione in deroga al limite temporale all'articolo 6, comma 1 lettera e-bis) richiede che *"gli interessati presentano una comunicazione di inizio lavori asseverata ai sensi dell'articolo 6-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Resta ferma la facoltà per il comune territorialmente competente di richiedere in qualsiasi momento la rimozione delle"*

strutture, con provvedimento motivato, nel caso in cui sia rilevata la non conformità dell'opera alle prescrizioni e ai requisiti di cui al comma 1" (comma 2).

Il comma 3 precisa che nella comunicazione di cui sopra "sono indicate le comprovate e obiettive esigenze di cui al comma 1 ed è altresì indicata l'epoca di realizzazione della struttura, con allegazione della documentazione di cui al comma 4". Nello specifico, a mente del successivo comma 4, "il tecnico allega la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001". Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della struttura con la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, "il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità", sanzionata penalmente in caso di dichiarazione falsa o mendace<sup>30</sup>.

Al comma 5 viene specificato che "L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi. Dall'attuazione delle medesime disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni pubbliche provvedono al mantenimento delle strutture di loro proprietà nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

#### 7. Attività edilizia libera e tutela del paesaggio

Come anticipato in apertura della presente disamina, la possibilità di procedere ad interventi ricadenti nell'ambito dell'attività edilizia libera non opera in modo incondizionato, ma resta subordinata alla clausola generale posta dal primo comma dell'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001.

In primo luogo, la disciplina dell'attività edilizia libera non è applicabile agli interventi che, pur rientrando nelle categorie menzionate da tale disposizione, siano in contrasto con "le prescrizioni degli strumenti urbanistici". La conformità urbanistica costituisce dunque un presupposto per l'esecuzione degli interventi di attività edilizia libera e non una conseguenza della mera astratta riconducibilità dell'opera - in base alle sue caratteristiche tipologiche - nell'elencazione contenuta nell'articolo 6. Inoltre, tale clausola consente alle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici di introdurre discipline diverse ed anche più restrittive rispetto all'elencazione degli interventi edilizi liberi.

In secondo luogo, è richiesto il rispetto "delle norme antisismiche, di sicurezza antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42". La norma pone i diritti che sorgono dalla proprietà (art. 42 Cost.) in rapporto con altri diritti di carattere generale - anch'essi tutelati dalla Costituzione - che incidono sul valore della vita umana, come le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, oppure sull'ambiente (art. 9 Cost.), come le norme relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico e le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Di conseguenza, l'inizio lavori può essere subordinato, nel caso concreto, all'acquisizione da parte del soggetto interessato degli atti autorizzativi, dei nulla-osta e degli altri atti di assenso che le leggi

---

<sup>30</sup> "[...] In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445".

di settore prescrivono prima dell'inizio dei lavori. Allo stesso modo, nella fase della realizzazione dell'intervento edilizio e di conclusione dei lavori deve essere osservato quanto prescritto dalle medesime disposizioni di settore. La verifica della legittimità di tali interventi è attuata dall'amministrazione comunale nell'ambito dell'esercizio del generale potersi di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia riconosciuta al Comune dall'articolo 27 del D.P.R. n. 380/2001<sup>31</sup> che legittima l'amministrazione locale anche all'esercizio dell'attività di repressione degli abusi edilizi.

L'amministrazione, nel comminare l'eventuale sanzione demolitoria, deve esaminare nello specifico come l'opera sia stata realizzata, avendo anche l'onere di motivare, 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 un intervento realizzabile in regime di edilizia libera. Sul punto, si ricorda che l'attività di repressione degli abusi edilizi costituisce attività vincolata, con la conseguenza che *"l'ordinanza di demolizione ha natura di atto dovuto e rigorosamente vincolato, dove la repressione dell'abuso corrisponde per definizione all'interesse pubblico al ripristino dello stato dei luoghi illecitamente alterato"*; pertanto, *"essa è già dotata di un'adeguata e sufficiente motivazione, consistente nella descrizione delle opere abusive e nella constatazione della loro abusività"* (Consiglio di Stato sez. VI, 13/02/2023, n. 1503).

In relazione all'attività edilizia libera abusiva in quanto soggetta a C.I.L.A., *"l'Amministrazione dispone di un unico potere, che è quello di irrogazione di sanzione pecuniaria, da esercitare in caso di*

---

<sup>31</sup> Si ricorda che l'art. 27 - rubricato *"Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia"* - dispone che:

*"1. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.*

*2. Il dirigente o il responsabile, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.) il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa. Per le opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.) o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo o di inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni del Titolo II del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora Parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.), il Soprintendente, su richiesta della regione, del comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione, anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.*

*3. Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori. Entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere al sequestro del cantiere.*

*4. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti".*

*comunicazione mancante, incompleta o irregolare, ovvero di lavori eseguiti in difformità, ma pur sempre eseguibili con C.I.L.A. Pertanto, nel caso di attività edilizia libera soggetta a C.I.L.A., l'eventuale intervento abusivo iniziato o ultimato sarà sanzionato in via pecuniaria - e mai mediante l'emanazione di un ordine di demolizione - e potrà essere sanato tramite la presentazione tardiva della relativa comunicazione, con allegata ricevuta di pagamento della relativa sanzione" (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. II, 18/03/2024, n.1784)<sup>32</sup>. Anche in questo caso, la demolizione va invece sempre disposta allorquando gli interventi edilizi siano stati eseguiti in zone vincolate.*

Sulla base di quanto illustrato in merito all'edilizia libera, è opportuno soffermarsi su alcuni aspetti riguardanti la realizzazione di interventi che, pur essendo eseguibili senza particolari permessi, ricadono in aree sottoposte a vincoli di tutela per i beni culturali o paesaggistici. In queste ipotesi, come stabilito dall'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 - che, come già ricordato, mantiene ferme le disposizioni contenute nel c.d. "Codice dei beni culturali e del paesaggio" di cui al D.lgs. n. 42/2004 - risulta 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 non può avere nessun rilievo la circostanza che le opere eseguite senza previa autorizzazione paesistica ricadano, sotto il profilo urbanistico, nell'attività edilizia libera, atteso che le discipline *de quibus* sono sorrette da finalità differenti, esprimendo pertanto significati diversi. Sul punto, il Consiglio di Stato ha recentemente ribadito il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui "in caso di vincolo paesaggistico sull'area, qualsiasi intervento edilizio che risulti idoneo ad alterare il pregresso stato dei luoghi deve essere preceduto da autorizzazione paesaggistica, in assenza della quale è soggetto a sanzione demolitoria" (Consiglio di Stato sez. VI, 31/12/2024, n. 10506).

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:

*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;*

---

<sup>32</sup> La CILA, infatti, è "un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la SCIA, ascrivibile, al pari del secondo, nel genus della liberalizzazione delle attività private, avente carattere residuale, poiché applicabile agli interventi non riconducibili tra quelli elencati agli artt. 6, 10 e 22 del D.P.R. 380/2001, riguardanti, rispettivamente, l'edilizia libera, le opere subordinate a permesso di costruire e le iniziative edilizie sottoposte a SCIA"; nell'operare un raffronto con la SCIA, il Consiglio di Stato ha rilevato che "l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere soltanto conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio", conseguendo a ciò che "ci si trova... di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela (con la SCIA)" (Consiglio di Stato sez. VII, 25/07/2023, n.7294).

b) per gli interventi inerenti all'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 agli articoli 136 e 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia".

Alla luce di quanto finora esposto, è importante considerare anche l'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 che non necessitano l'autorizzazione paesaggistica ed altri, considerati "di lieve entità", per i quali è prevista una procedura autorizzatoria semplificata.

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 4": 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.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;

[...] A.16. occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare;

A.17. installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo;

[...] 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 riferimento 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 B al quale si potrà fare riferimento per individuare le opere eventualmente autorizzabili con procedura semplificata.

#### 8. *Attività edilizia libera e potestà legislativa regionale*

L'articolo 6, comma 6 del D.P.R. n. 380/2001, ad integrazione di quanto sancito dal primo 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 costruire;*
- b) *disciplinano con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli”.*

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 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»*, la Corte costituzionale è intervenuta ripetutamente a delineare i confini del potere integrativo in capo alle Regioni chiarendo che *“quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e che, quindi, «[V]attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività).*

*Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo”.*

Il limite assegnato al legislatore regionale dall'articolo 6, comma 6, lettera a), del D.P.R. n. 380/2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere *“i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del*

*medesimo art. 6" (ancora sentenza C.C. n. 139 del 2013)» (sentenza C.C. n. 282 del 2016)" (Corte Costituzionale, 09/05/2023, n.90).*

Tale principio vale anche per quelle Regioni che, pur avendo competenza esclusiva grazie allo statuto speciale o autonomo, non possono comportarsi come se fossero uno Stato autonomo e devono rimanere comunque conformi e coerenti ai principi generali stabiliti dal D.P.R. 380/2001. Infatti, è stato ribadito più volte in Corte Costituzionale che anche la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio *"deve essere esercitata senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite "esterno" della potestà legislativa primaria" (così, da ultimo, sentenza n. 252 del 2022)".* Ebbene, la Corte costituzionale ha riconosciuto che *"le norme del testo unico dell'edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, «rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018)"<sup>33</sup>.*

Dopo aver accennato ad alcuni arresti della giurisprudenza costituzionale che hanno riguardato delle disposizioni regionali in materia di edilizia libera, si intende ora richiamare brevemente le previsioni recate dal legislatore lombardo. In proposito, 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: [...] 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"*.

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. Al riguardo, si rammenta che l'articolo 33 della L.R. n. 12/2005 è stato novellato ad opera della L.R. n. 18/2019<sup>34</sup> (c.d. *"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 D.P.R. n. 380/2001, sebbene si riscontri la presenza dell'esplicito richiamo all'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 anche nella formulazione previgente.

#### 9. *Gli effetti del c.d. "Decreto Salva Casa": l'applicabilità delle nuove disposizioni ai procedimenti in itinere*

L'ampliamento della casistica degli interventi in edilizia libera solleva la questione generale dello *ius superveniens* in relazione ai procedimenti pendenti in quanto, in base al principio fondamentale del c.d. *"tempus regit actum"*, la disciplina giuridica applicabile ad un provvedimento è quella in vigore al momento della sua adozione.

---

<sup>33</sup> Corte Costituzionale, 09/05/2023, n.90.

<sup>34</sup> 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"*.

Di conseguenza, anche se un procedimento è stato avviato quando era in vigore una disciplina diversa, dovrà comunque essere regolato dalle norme vigenti al momento della decisione. Invero, *“nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta infatti che la Pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici”* (cfr., *ex plurimis* Consiglio di Stato sez. VI, 27/08/2020, n.5260).

Il regime legislativo maggiormente ampliativo della sfera degli interventi edilizi liberi si ripercuote favorevolmente anche sui procedimenti amministrativi repressivi e/o sanzionatori già definiti con un provvedimento adottato sulla base della disciplina previgente alla legge n. 105/2024. Si pensi, ad esempio, ai procedimenti sanzionatori in materia di installazione di VEPA sui porticati o di pergote o di installazione di entrambe le fattispecie. Questi ultimi potranno essere revocati in costanza dei requisiti di norma sopravvenuti conformi alla fattispecie concreta, ma si tratta di una scelta discrezionale che non comporta in capo all'Amministrazione competente nessun obbligo di emanazione di un provvedimento di secondo grado. Diversamente, nel caso in cui sia l'interessato a richiedere l'avvio di un procedimento di autotutela per la revisione del provvedimento adottato dall'amministrazione alla luce della normativa sopravvenuta, incomberà su quest'ultimo l'onere di provare la sussistenza delle condizioni di legge<sup>35</sup>.

Resta ferma la possibilità di avvalersi delle nuove ipotesi di regolarizzazione previste dal *“Decreto Salva casa”* in quanto lo stesso articolo 3, comma 4 specifica che *“la presentazione della richiesta di permesso di costruire o della segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'articolo 36 bis del Dpr 6 giugno 2001, n. 380, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

Sotto ulteriore profilo, i recenti pronunciamenti della giurisprudenza hanno confermato la rilevanza della sopravvenuta normativa nell'ambito dei giudizi in corso in quanto, sebbene ogni giudizio di legittimità dell'atto sottoposto al vaglio giudiziario sia basato sulla normativa vigente al momento dell'adozione dell'atto stesso, la nuova norma può essere portata all'attenzione del giudice nel corso del giudizio per la valutazione in concreto della questione sottoposta a giudizio<sup>36</sup>. Secondo quanto affermato dalle richiamate pronunce, infatti, *“l'avvenuta presentazione dell'istanza di sanatoria ai sensi del decreto legge n. 69 del 2024 non può influire sull'esito del giudizio, data la giurisprudenza secondo cui la presentazione della richiesta di sanatoria non incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione ma solo sulla sua efficacia (tra le tante si v. Cons. St., sez. VII, sent. n. 7680 del 2023 e sez. II, sentt. n. 714 e n. 1708 del 2023)”*. Pertanto, *“in caso di rigetto dell'appello, l'efficacia degli atti impugnati in primo grado rimarrebbe sospesa fino alla pronuncia del Comune sulla nuova domanda la quale, se favorevole per il privato,*

---

<sup>35</sup> Ugo de Luca, Giampaolo di Marco, *“IL DECRETO SALVA CASA - commento operativo al D.L. n. 69/2024, conv. in LL. 24 luglio 2024, n. 105”*, DIKE GIURIDICA.

<sup>36</sup> A. di Leo e F. Lanatà, *«Salva Casa: Sanatorie e semplificazioni dopo la conversione del decreto 69/2024»* - SOLE24ORE.

*rappresenterebbe una sopravvenienza tale da rendere legittimo l'intervento - sulla base della nuova normativa, dunque a prescindere da quanto affermato in questa sentenza - mentre, se sfavorevole, riprenderebbe efficacia l'ingiunzione di ripristino" (cfr. Consiglio di Stato sez. II, 09/09/2024, n. 7486)" (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. II, 08/11/2024, n.6008).*

#### 10. Casi pratici e orientamenti giurisprudenziali

Giunti al termine della presente disamina, e in considerazione delle molteplici casistiche di difficile inquadramento riscontrabili nella prassi, appare di interesse richiamare brevemente alcune recenti 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 con vetrate laterali, può citarsi la recente pronuncia Consiglio di Stato sez. VI, 27/01/2025, n. 607 secondo cui *"le pergote rappresentano interventi di edilizia libera qualora rimanga il preesistente utilizzo esterno dei luoghi di cui venga solo valorizzata la fruizione con un riparo temporaneo dal sole, dalla pioggia, dal vento e dall'umidità rendendo più gradevole per un maggior periodo di tempo la permanenza all'esterno (Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2022, n. 11530), senza creare un ambiente in alcun modo assimilabile a quello interno, a causa della mancanza della necessaria stabilità, di una idonea coibentazione termica e di un adeguato isolamento dalla pioggia, dall'umidità e dai connessi fenomeni di condensazione (Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3393). La pergota, infatti, in tali casi, non presenta caratteristiche tali da costituire un organismo edilizio rilevante, comportante trasformazione del territorio, in ragione della inesistenza di uno spazio chiuso stabilmente configurato (Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2019, n. 8190; VI, Sez. 25 maggio 2020, n. 3309; Sez. VI, 3 aprile 2019, n. 2206)".* Ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, le vetrate laterali non fanno perdere alla struttura le caratteristiche di precaria delimitazione dello spazio esterno né trasformano lo spazio esterno, in quanto ne rendono solo maggiore la vivibilità, secondo le indicazioni elaborate dalla giurisprudenza con riferimento alle pergote; *"Diverso il caso in cui l'area esterna, oltre che delimitata da vetrate richiudibili ed amovibili, venga collegata agli impianti dell'appartamento e dotata di riscaldamento o di altri impianti di areazione, in quanto, in tal caso, muterebbe significativamente la destinazione funzionale dello spazio".*

L'interpretazione per cui anche le vetrate laterali, qualora apribili e completamente richiudibili, hanno la medesima funzione di precaria chiusura degli spazi esterni al fine di riparo dal sole e dagli agenti atmosferici delle "pergote", con la conseguenza che la loro installazione rientra nella attività edilizia libera, deriva anche dalla disciplina all'articolo 6, comma 1 lettera b-bis del D.P.R. 380/2001. In relazione alle caratteristiche delle VEPA - oggi espressamente indicate nell'art. 6 lettera b-bis) - *"non può, infatti, essere seguita la giurisprudenza, che aveva invece escluso la installazione di pannelli vetrati a chiusura del balcone dall'attività edilizia libera, ravvisando, sotto un profilo funzionale, anche se non tecnico, la trasformazione in un volume abitabile [...] essendo stata espressamente esclusa una tale trasformazione dell'organismo edilizio dal legislatore in presenza di alcune specifiche caratteristiche tecniche (amovibilità, trasparenza, mantenimento della microareazione, minimo impatto visivo e ingombro apparente) e funzionali delle VEPA (protezione dagli agenti atmosferici, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche, mancanza della chiusura stabile degli spazi esterni)"* (Consiglio di Stato sez. II, 08/05/2024, n. 4148).

Pertanto, è stato affermato il principio secondo cui *“gli interventi di arredo di spazi aperti effettuati con materiali leggeri devono di norma essere considerati liberamente ammissibili, in quanto idonei a realizzare il miglior godimento dell'immobile senza incidere significativamente su di esso ossia lasciando inalterate le caratteristiche edilizie, progettuali, culturali, ambientali ed estetiche dell'edificio, salve peculiari e specifiche previsioni vincolistiche o pianificatorie ostative”*<sup>37</sup>.

Altra fattispecie concreta che in questi anni ha impegnato la giurisprudenza è quella riguardante le tettoie, il cui regime muta a seconda che le si consideri manufatti autonomi o mere pertinenze, intese in senso urbanistico. Al riguardo, la pronuncia T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 25/10/2024, n. 5658 ha ribadito il principio secondo cui *“Il regime da applicare alle tettorie varia, a seconda che la si consideri un 'manufatto autonomo', per cui rientra tra le opere di 'nuova costruzione' ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), d.P.R. 380/2001 e, quindi, la sua realizzazione richiede il permesso di costruire, prescritto dall'art. 10 del d.P.R. 380/2001, oppure una 'mera pertinenza', nel caso in cui sia priva di carattere di autonoma utilizzabilità, sia dotata di volume modesto ed abbia natura accessoria rispetto all'edificio principale, essendo preordinata a soddisfare un'oggettiva esigenza di quest'ultimo, caso questo in cui non è necessario munirsi del previo titolo edilizio”*. Detto altrimenti, si tratta di *“nuova opera”*, quindi realizzabile solo previo rilascio del permesso di costruire, *“ove si realizzino nuovi elementi ed impianti, si modifichino la sagoma o il prospetto del fabbricato o qualora la tettoia abbia i caratteri della solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazioni dell'opera”*. Rientrano, invece, nell'edilizia libera solo quelle tettoie che *“per forma e dimensioni abbiano mera finalità di arredo e protezione dalle intemperie”*.

Con riferimento al regime da applicare alle opere di pavimentazione esterna, la pronuncia Consiglio di Stato 20/02/2024, n. 1659 ha contribuito a fornire un chiarimento sul perimetro di applicazione dell'articolo 6, comma 1 lettera e-ter) del D.P.R. 380/2001. Ad avviso dei giudici, queste ultime rientrano nell'attività edilizia libera *“soltanto laddove, per le loro caratteristiche in concreto, siano del tutto inidonee a influire in modo rilevante sullo stato dei luoghi, e quindi non determinino una significativa trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”*. In questa prospettiva, *“Deve escludersi che nell'assoggettare al regime di edilizia libera la realizzazione di interventi di pavimentazione di spazi esterni, entro i prescritti limiti di permeabilità del fondo, il legislatore abbia inteso consentire la facoltà di coprire liberamente e senza alcun titolo qualunque estensione di suolo inedificato, salvo soltanto il rispetto di tali limiti. E ciò in quanto la pavimentazione di aree esterne: (i) è di per sé idonea a trasformare permanentemente porzioni di suolo inedificato; (ii) riduce la superficie filtrante, con la conseguenza che – anche se contenuta nei prescritti limiti di permeabilità – incide comunque sul regime del deflusso delle acque dal terreno; (iii) è percepibile esteriormente, per cui presenta una potenziale rilevanza sotto il profilo dell'inserimento delle opere nel contesto urbano; (iv) determina la creazione di una superficie utile, benché non di nuova volumetria”*. Ne consegue che, anche ove contenuti entro i limiti di permeabilità del fondo, gli interventi di pavimentazione esterna sono realizzabili in regime di edilizia libera soltanto laddove presentino un'entità minima, sia in termini assoluti, che in rapporto al contesto in cui si collocano e all'edificio cui accedono.

Preme richiamare anche delle decisioni rese con riguardo alla necessità – o meno - del titolo abilitativo edilizio per la realizzazione di opere di recinzione: in proposito, la pronuncia T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 27/06/2024, n. 569 ha osservato che *“La realizzazione della recinzione non*

---

<sup>37</sup> Consiglio di Stato sez. II, 08/05/2024, n. 4148.

*richiede un idoneo titolo edilizio solo in presenza di una trasformazione che, per l'utilizzo di materiale di scarso impatto visivo e per le dimensioni dell'intervento, non comporti un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale, con la conseguenza che la distinzione tra esercizio dello ius aedificandi e dello ius excludendi alios ex art. 841 c.c. va rintracciata nella verifica concreta delle caratteristiche del manufatto".*

In particolare, *"il permesso di costruire, mentre non è necessario per la mera recinzione con rete metallica sorretta da paletti di ferro o di legno senza muretto di sostegno, lo è quando la recinzione è costituita da un muretto di sostegno in calcestruzzo con sovrastante rete metallica, così rientrando nel novero degli interventi di "nuova costruzione", concetto comprensivo di qualunque manufatto autonomo ovvero modificativo di altro preesistente, che sia stabilmente infisso al suolo o ai muri di quella preesistente, ma comunque capace di trasformare in modo durevole l'area coperta, ovvero ancora le opere di qualsiasi genere con cui si operi nel suolo e sul suolo, se idonee a modificare lo stato dei luoghi. In altri termini, 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<sup>38</sup>"* (T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 27/06/2024, n. 569). Resta fermo che, *"Il diritto di recintare la proprietà sancito dall'art. 841 c.c. può trovare delle limitazioni in campo edilizio-urbanistico in particolari casi in cui la tutela di edifici di pregio storico pongano delle limitazioni alla possibilità di effettuare determinati interventi che laddove non vi fossero tali esigenze potrebbero addirittura rientrare tra le opere della c.d. edilizia libera, come la recinzione che non presenti particolari opere murarie a sostegno degli elementi che circoscrivono la proprietà"* (Consiglio di Stato sez. II, 23/01/2025, n. 501).

Passando all'esame di una casistica del tutto differente, la recente pronuncia T.A.R. Sicilia 03/02/2025 n. 288 ha condiviso l'orientamento della prevalente giurisprudenza secondo cui, per distinguere tra la qualificazione della piscina quale nuova opera edilizia, ovvero quale pertinenza, non ci si deve affidare ad astratte affermazioni di principio, ma è necessario esaminare, volta per volta, le specifiche caratteristiche e dimensioni delle opere in scrutinio. In particolare, è stato ribadito che *"l'installazione di una piscina di non rilevanti dimensioni rientra nell'ambito delle pertinenze e non integra violazione né degli indici di copertura né degli standard, atteso che non aumenta il carico urbanistico della zona e che i vani per impianti tecnologici sono sempre e comunque consentiti (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. V, 16/04/2014 n. 1951)".* In tale ottica, se *"in linea generale una piscina realizzata in una proprietà privata a corredo esclusivo della stessa non possiede un'autonomia immobiliare, ma deve considerarsi quale pertinenza dell'immobile principale esistente, essendo destinata a servizio dello stesso", "assumano rilievo dirimente le dimensioni della piscina: che, secondo un orientamento consolidato, risulterà di natura pertinenziale solo qualora esse possano considerarsi "non rilevanti"".*

I giudici, dopo aver evidenziato come *"di solito per giudicare le dimensioni di una piscina ci si affidi alla misurazione della superficie della stessa (risultante, nelle piscine rettangolari, dal prodotto di larghezza per lunghezza)",* non ritengono tale criterio pienamente perspicuo, rispetto alla finalità di verifica della pertinenzialità che si è chiamati a svolgere, *"tenuto conto anche del fatto che le piscine (soprattutto quelle che pretendano di essere ritenute pertinenziali) non sempre hanno la forma di un quadrato o di un rettangolo".* Pertanto, ritengono che *"ai fini della valutazione della "rilevanza" delle misure delle piscine, la più appropriata unità di misura non sia il metro quadrato (ossia la superficie dello specchio acqueo), bensì il metro lineare (vale a dire la lunghezza del massimo segmento di retta percorribile da un nuotatore tra i due punti più*

---

<sup>38</sup> Cfr. tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 17/10/2023, n. 9022; Cons. Stato, Sez. VI, 07/03/2022, n. 1609; Consiglio di Stato sez. VI, 19/12/2019, n. 8600; T.A.R. Palermo, Sez. II, 26/02/2024, n. 776; T.A.R. Catania, sez. I, 13/10/2023, n. 3023; T.A.R. Torino, Sez. II, 30/09/2019, n. 1013.

*distanti della piscina)*". Ciò posto, la proposta esegetica condivisa dal T.A.R. Sicilia<sup>39</sup> "è, dunque, quella di considerare strutturalmente non idonee all'attività natatoria, anche meramente amatoriale, le piscine in cui la massima misura riscontrabile (i.e. diagonale maggiore o diametro massimo: che, notoriamente, collegano in linea retta i punti più distanti tra loro di una qualsiasi forma geometrica, sia poligonale che curviforme) sia contenuta in un segmento di retta di lunghezza non eccedente m. 12. [...] Esemplicando, ciò significa che (per una piscina rettangolare, cui è applicabile il teorema di Pitagora) la natura pertinenziale postula (fra l'altro) che la somma dei quadrati costruiti sul lato maggiore e sul lato minore non dovrà eccedere la superficie di mq. 144; nonché (per una piscina pertinenziale di forma irregolare) che sulla sua superficie non sia tracciabile alcun segmento di retta eccedente la lunghezza di m. 12"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul punto, il T.A.R. condivide la linea interpretativa fornita dal recente arresto del C.G.A.R.S. sentenza n. 926/2024.

<sup>40</sup> La proposta esegetica formulata "muove dal confronto con la misura della lunghezza delle corsie della piscina c.d. olimpionica, pari a m. 50: di cui certamente non è opinabile la piena attitudine al nuoto, in ogni sua manifestazione. Nondimeno, almeno a livello preagonistico e amatoriale, è comunemente considerata idonea al nuoto anche la lunghezza delle corsie nella piscina c.d. semiolimpica, pari a m. 25 (c.d. "vasca corta"). Ulteriormente, il Collegio ritiene di poter ravvisare un'analogia attitudine, pur se solo a livello amatoriale, in corsie di lunghezza pari alla metà di quest'ultima (m. 12,50). Al di sotto di tale misura, viceversa, sembra potersi ragionevolmente dubitare della attitudine natatoria del manufatto (allorché la spinta di partenza e la capriola di fine vasca vadano ad assorbire la maggior parte della lunghezza che un nuotatore potrebbe percorrere). Tutte tali lunghezze, secondo quanto si è già detto, andranno comunque misurate non già sul lato maggiore, bensì sulla diagonale o sul diametro massimi che siano tracciabili sulla superficie acqua".

