

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 7 luglio 2025, n. 5228.

Edilizia e urbanistica – Edilizia libera – Pergotenda – Caratteri

Deve qualificarsi come pergotenda un'opera costituita da una struttura con copertura retrattile e chiusura laterale con vetrate scorrevoli, se mantiene la destinazione esterna dello spazio senza trasformarlo in un ambiente stanziale chiuso e stabile. Tale qualificazione la colloca tra le opere di edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 e del "Glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività di edilizia libera" (decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti 2 marzo 2018), non essendo quindi soggetta a titolo edilizio. (1).

In motivazione, la Sezione ribadisce le caratteristiche necessarie affinché un'opera possa ricondursi alla fattispecie della "pergotenda", la cui realizzazione non è soggetta al previo conseguimento del titolo edilizio abilitativo. La vicenda contenziosa trae origine da un'ordinanza comunale, emessa nei confronti di una società esercente un'attività di somministrazione di alimenti e bevande, recante l'ingiunzione di rimozione del dehors realizzato previa segnalazione certificata di inizio attività e costituito da una pavimentazione in gres porcellanato coperta da una tenda retrattile in pvc, quest'ultima sorretta da una struttura in alluminio su cui sono stati inseriti dei pannelli in vetro scorrevoli. L'ordinanza, impugnata dalla società, è stata in parte qua confermata dal T.a.r. per il Piemonte, che ha ritenuto l'apposizione delle vetrate finalizzata non già al sostegno della tenda bensì alla chiusura stabile dello spazio esterno, ingenerando un ampliamento dei locali e la creazione di un nuovo volume o superficie, in quanto tale soggetto al previo conseguimento del titolo edilizio. Il T.a.r., in particolare, ha concluso per la necessaria rimozione delle vetrate, fermo il mantenimento della struttura portante. In accoglimento dell'appello, il Consiglio di Stato ha tuttavia qualificato diversamente la fattispecie e riformato la sentenza di primo grado, annullando, in parte qua, l'ordinanza di ripristino. In particolare, richiamando un precedente della Cons. Stato, sez.VI, 21 luglio 2025, n. 607), il Consiglio di Stato ha ritenuto che le opere in questione (e, in particolare, l'apposizione di vetrate scorrevoli perimetrali) siano inidonee a trasformare lo spazio esterno in un ambiente stanziale chiuso e stabile e che, pertanto, possano essere realizzate in regime di attività edilizia libera. Nella decisione in commento, in particolare, ai fini della qualificazione di un'opera alla stregua di "pergotenda" assumono rilevanza due profili: le caratteristiche strutturali, nel caso di specie consistenti nel carattere retrattile della tenda e nel carattere scorrevole delle vetrate di chiusura, e l'aspetto "funzionale", in base al quale l'opera deve essere destinata a consentire la migliore vivibilità di uno spazio esterno, mantenendone la destinazione (pur non richiedendosi la temporaneità dell'esigenza sottesa alla realizzazione dell'opera, che può anche essere stabile nel tempo). Sui caratteri che compongono la nozione di "pergotenda", al fine di distinguerla da opere che, seppur simili, sono soggette al previo titolo abilitativo, si è formata una copiosa giurisprudenza. Anche a causa della prolungata assenza di un dettagliato referente normativo (lacuna recentemente colmata, come sarà precisato infra), si rilevano indirizzi ermeneutici non uniformi, specialmente per quanto attiene alla presenza di una eventuale chiusura perimetrale precaria della tenda. In base al più recente indirizzo ermeneutico, la pergotenda «consiste in una struttura leggera, non stabilmente infissa al suolo, sostanzialmente idonea a supportare una "tenda", anche in materiale plastico. È, in particolare, necessario che: i) 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; ii) la struttura rappresenti un mero elemento accessorio rispetto alla tenda, necessario al sostegno e all'estensione della stessa; iii) 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". 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» (Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2025, n. 5918 e copiosa giurisprudenza ivi richiamata, si v., inoltre, l'ampia ricostruzione presente C.g.a., ad. sez. riun. 15 novembre 2022, n. 573. Si v., altresì, Cons. Stato, sez. VII, 2 aprile 2025, n. 2834; sez. VII, 12 dicembre 2024, n.10029; C.g.a., sez. giur., 28 marzo 2024, n. 232; 23 febbraio 2024, n. 131).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2025, n. 5918 e copiosa giurisprudenza ivi richiamata, si v., inoltre, l'ampia ricostruzione presente C.g.a., ad. sez. riun., parere 15 novembre 2022, n. 573. Si v., altresì, Cons. Stato, sez. VII, 2 aprile 2025, n. 2834; sez. VII, 12 dicembre 2024, n.10029; C.g.a., sez. giur., 28 marzo 2024, n. 232; 23 febbraio 2024, n. 131.

Visti il ricorso in appello depositato in data 1/7/2022 e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione del Comune di Oleggio depositato il 5/7/2022;

Vista la memoria del Comune resistente depositata il 22/7/2022;

Vista l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, Sezione II, del 27/7/2022, n. 3632 di rigetto della sospensiva, con compensazione delle spese di lite.

Vista la memoria depositata il 30/5/2025 dall'appellante;

Vista la memoria di replica del Comune di Oleggio depositata il 11/6/2025.

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 2 luglio 2025 il Cons. Maria Grazia Vivarelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Osteria del Mercato ha impugnato dinanzi al T.A.R. Piemonte l'ordinanza n. 218/2020 con cui il Comune di Oleggio le ha intimato il ripristino dello stato dei luoghi dell'immobile di via Novara n. 76/D. Il giudice di prime cure ha ritenuto il ricorso “... *fondato con riferimento alla recinzione (opera A)*”, ma “... *infondato rispetto al dehor (opera B)*”, ravvisando quindi la legittimità dell'ordinanza comunale nella parte in cui è stata sanzionata l'abusività del dehors.

Premesso in fatto e considerato in diritto:

1. La società Osteria del Mercato di Landone Silvia & Bisagni Lorenzo Sas è proprietaria del fabbricato, con destinazione d'uso commerciale, sito nel Comune di Oleggio (NO), in Via Novara 76/D, contraddistinto nel N.C.U. dal Foglio n. 7 - mappale n. 893, nel quale svolge attività di somministrazione di alimenti e bevande.

2. L'immobile è stato costruito in forza del permesso di costruire n. 74 in data 21.4.2016 e successive varianti. In data 7.6.2019, la ricorrente ha presentato SCIA per la realizzazione, fra l'altro, di un dehor

ad est del fabbricato, costituito da una pavimentazione in gres porcellanato (dimensioni di 3,50 x.7,70), coperta da una tenda retrattile in pvc; la tenda è sorretta da una struttura in alluminio, di altezza pari a m. 2,78, formata da tre piantoni (dimensioni 15x15 ciascuno) montanti e reggitenda (dimensioni 15x20). Sulla struttura portante sono stati poi montati – con inserimento nei binari predisposti - dei pannelli in vetro, scorrevoli, a completamento della pergotenda “Palladia” ivi installata.

3. In data 30.8.2019, l’odierna appellante ha presentato allo Sportello Unico delle Attività Produttive una SCIA Unica per lo svolgimento, nell’ambito del suddetto fabbricato, dell’attività di “ristorazione pubblica con somministrazione diretta (anche connessa con aziende agricole)”, per una superficie complessiva dell’esercizio pari a mq. 72,50, di cui mq. 47,71 per la sala interna e mq. 24,79 per il dehor.

4. Con atto prot. n. 3466 del 14.2.2020, il Comune di Oleggio ha comunicato all’Osteria del Mercato Sas l’avvio di un procedimento, finalizzato ad una generica verifica della situazione generale dell’area della società stessa. In data 16.9.2020 si è svolto un sopralluogo presso il compendio immobiliare in esame, all’esito del quale, con riferimento alla recinzione e al dehor sopra citati, è stata verbalizzata l’asserita necessità di ulteriori accertamenti presso l’Ufficio Tecnico comunale.

5. Con ordinanza del responsabile dell’area tecnica in data 24.10.2020 n. 218, l’Amministrazione ha quindi ordinato ad entrambi i soci accomandatari dell’Osteria del Mercato Sas di ripristinare, entro 60 giorni dalla notifica dell’ingiunzione, lo stato dei luoghi “secondo quanto autorizzato, assumendo che:

- la parte di recinzioni in doghe sarebbe stata difforme dal permesso di costruire ed in contrasto con il criterio di trasparenza ex art. 24, co. 2, delle NTA del PRG;
- il dehor, per la presenza dei pannelli laterali si configurerebbe come un “nuovo fabbricato, peraltro quale ampliamento della superficie di somministrazione autorizzata, realizzato in assenza della prescritta distanza minima di arretramento dalla sede stradale e della verifica del Sul (superficie utile lorda) e della Sc (superficie coperta).

6. Tale provvedimento è stato impugnato da Osteria del Mercato Sas avanti il TAR Piemonte che con la sentenza n. 318 del 4.4.2022, ha accolto la domanda di annullamento del provvedimento comunale nella parte in cui ha ingiunto la demolizione della recinzione.

7. Il TAR ha giudicato invece legittima l’ordinanza gravata con riferimento al dehor, affermando, in sintesi, che:

- l’apposizione di vetrate scorrevoli non destinate a sorreggere la tenda, bensì a chiudere lo spazio esterno, snaturerebbe l’opera ingenerando un ampliamento dei locali del ristorante e la creazione di un nuovo volume o superficie;

- l'apposizione degli impianti termici denoterebbe la diversa modalità di fruizione del locale destinato ad uso continuativo anche a fronte di condizioni climatiche non compatibili con la permanenza all'esterno;
- il contestato ampliamento, nel testo dell'ordinanza, della superficie di somministrazione autorizzata sarebbe un "rilievo accessorio e come tale inidoneo a denotare uno sviamento del potere di repressione degli abusi edilizi";
- il dehors non potrebbe qualificarsi come una pertinenza urbanistica dell'edificio principale, esulando dal predetto concetto gli interventi consistenti in ampliamenti, in termini di volumetria, sagoma o superficie, di parti integranti dei fabbricati.

Sulla base di tali motivazioni, il Giudice di primo grado ha concluso che le vetrate "non assentite e idonee – per quanto esposto – a ingenerare una trasformazione edilizia rilevante, devono essere rimosse, fermo il mantenimento della pergotenda".

8. Osteria del Mercato Sas interpone il presente atto di appello in parte qua della sentenza 318/2021 della Sezione II del TAR Piemonte, con riferimento alle statuizioni sul dehors e sulle spese, deducendo un unico motivo di diritto.

9. Si è costituito nel grado il Comune di Oleggio, con atto depositato il 5/7/2022 e successiva memoria depositata il 22/7/2022 con cui ha chiesto la conferma della sentenza di primo grado.

10. Con ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, Sezione II, del 27/7/2022, n. 3632, è stata rigettata l'istanza di sospensiva, con compensazione delle spese di lite.

11. E' stata depositata il 30/5/2025 memoria difensiva da parte dell'appellante e memoria di replica del Comune di Oleggio, depositata il 11/6/2025.

12. All'udienza pubblica da remoto del 2 luglio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con unico motivo di appello, rubricato "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, travisamento dei fatti, carenza, erroneità e illogicità della motivazione", gli appellanti deducono che i giudici di primo grado si sarebbero discostati dall'orientamento del Consiglio di Stato, espresso nella sentenza della Sez. VI, 14.10.2019, n. 6979, secondo cui l'apposizione, nella struttura di supporto, di una tenda retrattile, di pannelli laterali in vetro scorrevoli non muta la natura dell'opera determinando la creazione di uno spazio chiuso stabilmente configurato e quindi non genera nuovo volume o superficie.

Nello stesso senso, in una recente sentenza, con riguardo ad una struttura caratterizzata da una tenda retrattile e chiusure laterali con teli, è stato enunciato che: "gli interventi di arredo di spazi aperti effettuati con materiali leggeri devono di norma (ossia ove non vi siano peculiari e specifiche previsioni vincolistiche o pianificatorie puntualmente ostative, nella specie insussistenti) essere

considerati liberamente ammissibili, in quanto idonei a realizzare il miglior godimento dell'immobile senza incidere significativamente su di esso: ossia lasciandone inalterate le caratteristiche edilizie, progettuali, culturali, ambientali ed estetiche dell'edificio (tali ultimi caratteri rilevando, va da sé, solo a fronte dei pertinenti vincoli)" (sottolineature ed evidenziazioni aggiunte, Cons. Stato, Sez. II, 4.5.2022 n. 3488).

Il caso di specie sarebbe quindi riconducibile alla categoria degli interventi che possono essere eseguiti in assenza di un titolo abilitativo perché non comportano alcuna rilevante trasformazione dello stato dei luoghi.

Richiamano poi la perizia a firma del Geom. Marco Mazzeri asseverata in data 3.2.2021 (doc. 12 fascicolo di primo grado), che il TAR adito avrebbe completamente ignorato, per cui i pannelli esulano dalla funzione di tamponamento perimetrale anche considerato che:

- hanno una esigua sezione di 10 mm, di gran lunga inferiore rispetto allo spessore dei vetri usati per le finestre (28/30 mm), che li rende assimilabili, a tutti gli effetti, a un tendaggio;
- sono totalmente amovibili, in quanto privi di opere murarie ed assemblati tra loro in modo da rendere possibile lo smontaggio mediante la semplice operazione di estrazione dai binari in cui scorrono, senza alcuna demolizione;
- non sono termoisolanti, difettando dei requisiti richiesti dalla norma UNI EN 1435-1 (Trasmittanza termica U limite in zona climatica E 1,90 (W/mqk) Pannello di vetro installato 4.90 (W/mqk);
- tra un pannello e l'altro rimane uno spazio vuoto e, quindi, l'ambiente del dehor non è isolato;
- l'apposizione dei pannelli non ha modificato la superficie commerciale dell'esercizio pubblico che è rimasta inalterata.

Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato.

Si deve infatti dare continuità all'orientamento anche recentemente espresso da questo Consiglio di Stato Sez. VI, Sentenza, 27/1/2025, n. 607, secondo cui "Un'opera costituita da una struttura con copertura retrattile e chiusura laterale con vetrate scorrevoli, se mantiene la destinazione esterna dello spazio senza trasformarlo in un ambiente stanziale chiuso e stabile, deve qualificarsi come pergotenda. Tale qualificazione la colloca tra le opere di edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001 e del "Glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera" (D.M. 2 marzo 2018), non essendo quindi soggetta a titolo edilizio.

Pertanto, essendo la fattispecie in esame in via di fatto esattamente sovrapponibile all'ipotesi sopra definita, come si ricava dalla sopra riportata descrizione dell'opera in contestazione, l'appello deve essere accolto. Per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, vanno annullati gli atti impugnati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in E. 7.000,00 (3.000,00 per il primo grado e 4.000,00 per il secondo grado), oltre accessori, per il doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza annulla gli atti impugnati. Condanna il Comune di Oleggio al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che liquida complessivamente in E. 7.000,00, oltre accessori. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2025, tenutasi da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Davide Ponte, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere, Estensore

Francesca Picardi, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere