



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO, DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

GIOVANNI SANTANGELO

Al Sig. XXX

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

REG PG/2022/302775

DEL 25/03/2022

OGGETTO: Parere in merito al regime amministrativo delle **serre mobili stagionali sprovviste di struttura in muratura**, di cui all' art. 6, comma 1, lett. e), del DPR n. 380 del 2001 (recepito dall'art. 7, comma 1, lett. f), della L.R. n. 15 del 2013).

1. Inoltrando il quesito pervenuto da numerose organizzazioni di categoria, viene richiesto parere in merito al regime amministrativo da applicare alle **serre mobili stagionali sprovviste di struttura in muratura**, di cui alla disciplina statale e regionale richiamata in oggetto. Nella richiesta di parere si specifica che gli strumenti di pianificazione di alcuni Comuni *“prevedono dei limiti temporali, a volte anche molto ridotti, per il mantenimento di tali strutture, imponendone lo smontaggio a fine periodo”*.

2. L'art. 6, comma 1, lettera e), del DPR n. 380 del 2001 (Testo unico per l'edilizia)¹ stabilisce l'elenco delle **“categorie di intervento”** che costituiscono **attività edilizia libera** e tra queste individua gli interventi che riguardano le serre, “funzionali allo svolgimento dell'attività agricola”, che siano “sprovviste di strutture in muratura” (di seguito denominate anche “serre sprovviste di muratura”).

Il **Glossario delle “principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera”** (approvato con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 222 del 2016) specifica che tale categoria di interventi ricomprende l'attività di **“installazione, riparazione, sostituzione e rinnovamento”** di serre sprovviste di muratura, **“compresi [gli] elementi di appoggio e/o ancoraggio”** (voce n. 37 del Glossario cit).

Tale tipologia di serre deve essere tenuta distinta dalle **serre**, anch'esse denominate **“mobili**

¹ L'elenco delle attività che costituiscono attività edilizia libera è recepito dall'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2013.

stagionali” e funzionali allo svolgimento dell’attività agricola², che **“presentano strutture in muratura”** e che, per questo (specifica l’art. 7, comma 5, lettera l), della L.R. n. 15 del 2013), si devono considerare **“stabilmente infisse al suolo”**. Invece, gli interventi relativi a quest’ultima tipologia di serre sono soggetti, di norma³, a **CILA**.

Il differente regime amministrativo cui sono sottoposte queste due categorie di **serre mobili stagionali** è sottolineato puntualmente dall’Allegato al decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222 (c.d. “decreto SCIA 2”, di “*definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti*”), il quale considera nell’Allegata Tabella, Sezione II, **l’elenco completo degli interventi edilizi previsti dalla legislazione statale**, e ribadisce:

- al punto 25, che **le serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura sono soggette al regime amministrativo dell’attività libera;**
- al punto 33, che le “**serre mobili stagionali con strutture in muratura”** sono soggette al regime amministrativo della CILA, ai sensi dell’art. 6-bis del DPR n. 380/2021 (e dell’art. 7, commi da 5 a 13, della L.R. n. 15 del 2013).

Più analiticamente, si può dunque sottolineare che dette **serre sprovviste di muratura non sono soggette né alla presentazione o rilascio di titolo edilizio** (permesso di costruire o SCIA) **né alla presentazione di una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA)** né a mera **comunicazione amministrativa dell’avvenuta trasformazione**. Per esse, il comma 1 dell’art. 6 del DPR n. 380 del 2001, richiede (solo) l’osservanza delle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi (fatto salvo quanto precisato al successivo paragrafo 3.) e il rispetto delle discipline di settore che comunque incidono sull’attività edilizia, tra cui: la disciplina paesaggistica, le norme antisismiche, di sicurezza antincendio, igienico sanitarie, ecc., eventualmente applicabili a tali manufatti.

² La Giurisprudenza amministrativa e penale sottolinea la distinzione tra serre temporanee ed amovibili **funzionali al mero svolgimento dell’attività agricola** e le **serre dotate di strutture murarie, destinate più che altro alla produzione a supporto dell’attività agricolo-commerciale**, stabilendo che, per queste ultime è necessario un titolo edilizio (cfr.: Cass. pen., Sez. III, 22 novembre 2016 n. 49602; cfr., anche, Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2017 n. 915) (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. II, 24 dicembre 2020 n. 8323 e Sez. VI, 25 gennaio 2019 n. 628).

³ la Corte di Cassazione penale, Sez.3[^], nella sentenza 08/11/2018, n.50649, precisa infatti che:“... *la sola realizzazione della **platea in cemento** assume rilievo ai fini urbanistici, avendo questa Corte più volte stabilito che sono soggetti a **permesso di costruire**, sulla base di quanto disposto dal T.U. dell’edilizia, tutti gli interventi che, indipendentemente dalla realizzazione di volumi, incidono sul tessuto urbanistico del territorio, determinando una trasformazione in via permanente del suolo inedito*” Nella medesima sentenza si citano numerosi precedenti giurisprudenziali conformi. Nella fattispecie concreta esaminata dalla Corte era stata realizzata una struttura portante metallica bullonata su piastre ancorate su piattaforma in cemento assimilabile ad “avanserra”, in zona sismica, in assenza di permesso di costruire, senza darne preavviso scritto allo sportello unico, senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico regionale e senza direzione lavori da parte di professionista abilitato.

3. Quanto alle previsioni di piano (o di regolamento edilizio) che assoggettino tale categoria di intervento a limiti temporali molto ridotti, imponendone lo smontaggio al termine di tali periodi, si evidenzia che tale forma di stagionalità **non** costituisce – per utilizzare il linguaggio utilizzato dall’Allegato al D.Lgs. n. 222/2016 – un “*elemento costitutivo della fattispecie prevista dalla legge*”.

Detta stagionalità in senso stretto infatti è propria di un’altra categoria di interventi, “**le opere stagionali e temporanee**”, di cui alla lettera e)-bis dell’art. 6 DPR n. 380 del 2001, per le quali soltanto è previsto che siano 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 di smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all’amministrazione comunale*”.

Le opere stagionali e temporanee sono dunque sottoposte ad un regime amministrativo del tutto diverso (rispetto alle serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura), in quanto **soggette a comunicazione amministrativa e, appunto, all’obbligo di smontaggio al termine delle necessità stagionali o straordinarie che ne hanno giustificato la realizzazione**. Probabilmente, l’equiparazione dei regimi amministrativi introdotta da taluni piani comunali – e lamentata nella richiesta di parere - è stata desunta dal termine “stagionale” presente nella denominazione di questa categoria di serre. Ma a superare ogni equivoco sulla irrilevanza di questa qualificazione, basta considerare che **anche le serre con strutture in muratura presentano nel citato D.Lgs. n. 222/2016 la medesima qualificazione**, essendo denominate: <<*Serre mobili stagionali (con strutture in muratura)*>>, ma non sussistono dubbi che le stesse non siano soggette al regime dello smontaggio stagionale.

Si evidenzia tuttavia che, secondo i principi generali dell’ordinamento, laddove manufatti leggeri, anche facilmente amovibili, si configurino come una “**modificazione permanente dello stato dei luoghi**” gli stessi sono comunque soggetti a **permesso di costruire**, a norma dell’art. 3, comma 1, lettera e.5., del DPR n. 380 del 2001⁴. Pertanto, appare condivisibile il riferimento, presente nella richiesta di parere, alla necessità comunque di **prevedere il completo smontaggio delle serre sprovviste di muratura, quantomeno al termine del periodo di durata della copertura**.

Si deve ritenere pertanto che eventuali previsioni di piano che equiparino le serre sprovviste di muratura alle opere stagionali e temporanee siano in contrasto con la definizione della tipologia di intervento stabilita dalla legge statale (e recepita da quella

⁴ Tale norma stabilisce infatti – per limitarsi a quanto qui interessa - che anche i manufatti leggeri che siano utilizzate come abitazioni, ambienti di lavoro oppure depositi, magazzini e simili sono soggetti a permesso di costruire “**ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee**”. Tra le numerose sentenze in tal senso si richiama Tar Piemonte (Sezione Seconda), sentenza n. 1351 del 12 dicembre 2017.

regionale) **e che dette previsioni siano da disapplicare e da sostituire con il regime amministrativo fin qui richiamato**, in applicazione del principio fondamentale di cui all'art. 3, comma 2, del citato DPR n. 380 del 2001 (Testo unico per l'edilizia), secondo cui le definizioni della tipologia degli interventi previsti dalla legge statale *“prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”* con esse incompatibili.

La pianificazione urbanistica può invece legittimamente stabilire limiti e condizioni alla realizzazione di serre sprovviste di muratura (così come di ogni altro manufatto) nell'ambito dell'esercizio della funzione di regolazione dell'uso del suolo, in special modo se dette prescrizioni derivino dall'esigenza di tutelare specifici valori paesaggistici, ambientali, storico culturali, ecc. presenti nel territorio.

4. In sintesi, l'istallazione, la riparazione, la sostituzione e il rinnovamento delle serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura e degli elementi di appoggio e/o di ancoraggio delle stesse costituiscono un'attività edilizia libera, purché destinate ad essere completamente rimosse, per esempio, al termine del periodo di durata dei materiali di copertura.

Le medesime serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura non possono essere pertanto soggette al regime amministrativo proprio delle opere stagionali (caratterizzate dalla ciclicità del loro allestimento e smontaggio e dalla sottoposizione ad un regime di comunicazione amministrativa) per effetto di una mera previsione del piano urbanistico comunale o del regolamento edilizio. Perciò, le disposizioni di piano urbanistico che stabiliscano una temporaneità di detta categoria di interventi edilizi si devono considerare inefficaci e automaticamente sostituite dalle disposizioni statali sopra richiamate.

La pianificazione urbanistica può stabilire limitazioni o condizioni alla realizzazione di manufatti edilizi, tra cui le serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura, al fine di salvaguardare specifici valori paesaggistici, ambientali, storico culturali, ecc. presenti nel territorio.

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

firmato digitalmente

GS