

Sanatoria Salva Casa e volume terrazza: quando l'abuso è nuova costruzione l'art. 36-bis non si applica

Il TAR Salerno nega la sanatoria ex art. 36-bis per una terrazza coperta di 140 mq e chiarisce che, quando l'opera integra una nuova costruzione, non si forma il silenzio assenso e la Soprintendenza può arrestarsi alla preclusione prevista dall'art. 167 del Codice dei beni culturali.

di [Redazione tecnica](#) – 09.06.2026

Una terrazza coperta di 140 mq al servizio di un ristorante può essere sanata con la procedura semplificata introdotta dal decreto Salva Casa? Quando una struttura presentata come pergotenda smette di essere tale e diventa una nuova costruzione soggetta a permesso di costruire? E il parere della Soprintendenza, reso oltre i termini previsti dall'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, può considerarsi acquisito favorevolmente per silenzio?

Si tratta di questioni che stanno assumendo un ruolo centrale nell'applicazione delle nuove disposizioni introdotte dal D.L. n. 69/2024, convertito con modificazioni dalla Legge n. 105/2024. Su questi aspetti è intervenuto il TAR Campania, sezione staccata di Salerno, con la **sentenza n. 938 del 15 maggio 2026**, che ha approfondito il rapporto tra qualificazione dell'abuso, ambito applicativo della sanatoria semplificata prevista dall'art. 36-bis del Testo Unico Edilizia e formazione del silenzio assenso nei procedimenti che richiedono il coinvolgimento della Soprintendenza.

Terrazza coperta e ampliamento della cucina: il caso di sanatoria ex art. 36-bis esaminato dal TAR

La controversia riguardava alcune opere realizzate a servizio di un ristorante e già oggetto di un'ordinanza di demolizione. In particolare, il Comune aveva contestato un ampliamento della cucina di circa 6,5 mq e una terrazza coperta di circa 140 mq, dotata di elementi di chiusura laterale e destinata all'attività di ristorazione.

Dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 69/2024 (decreto Salva Casa), il proprietario aveva presentato istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001. Nel corso dell'istruttoria la Soprintendenza aveva espresso parere negativo e il Comune aveva conseguentemente respinto la domanda di sanatoria, confermando gli effetti dell'ordinanza di demolizione.

Contro tali provvedimenti il proprietario ha proposto ricorso sostenendo, da un lato, che il parere della Soprintendenza dovesse considerarsi favorevole per decorso dei termini previsti dall'art. 36-bis e, dall'altro, che le opere rientrassero tra gli interventi suscettibili di regolarizzazione, qualificando in particolare la terrazza come pergotenda e l'ampliamento della cucina come difformità parziale. Il TAR è stato quindi chiamato a pronunciarsi sia sul funzionamento del nuovo meccanismo del silenzio assenso previsto dal Salva Casa sia sulla possibilità di utilizzare la procedura semplificata per opere di questa consistenza.

Quando si applica l'art. 36-bis: il nuovo accertamento di conformità del Salva Casa

Per comprendere la decisione occorre richiamare l'assetto delineato dal D.L. n. 69/2024 che, come ricorda lo stesso TAR, ha innovato significativamente il regime dell'accertamento di conformità introducendo una distinzione procedurale basata sull'entità dell'abuso. L'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 continua a disciplinare la sanatoria degli interventi realizzati in assenza di titolo o in totale difformità, mentre il nuovo art. 36-bis configura un regime semplificato specificamente dedicato alle parziali difformità e alle variazioni essenziali. La disposizione, in coerenza con la propria rubrica, fa riferimento agli interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'art. 34, a quelli eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'art. 37, nonché alle variazioni essenziali di cui all'art. 32 del Testo Unico.

L'individuazione della corretta categoria di abuso assume quindi un rilievo decisivo, perché l'accesso alla procedura semplificata prevista dall'art. 36-bis presuppone che l'intervento rientri effettivamente tra quelli espressamente contemplati dalla norma e non tra le opere eseguite in assenza di titolo o in totale difformità, che continuano a essere disciplinate dall'art. 36.

Sul versante procedimentale, quando gli interventi siano stati eseguiti in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il comma 4 dell'art. 36-bis prevede che il responsabile dell'ufficio richieda

all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi, con pronuncia entro il termine perentorio di centottanta giorni previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni, decorsi inutilmente i quali si intende formato il silenzio assenso. Il comma 6 stabilisce poi che sull'istanza di sanatoria il silenzio assenso si formi decorsi quarantacinque giorni dalla presentazione, con inefficacia del provvedimento di diniego tardivamente adottato. Rileva inoltre l'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 che, al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate dall'art. 36-bis, continua a precludere l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica per le opere che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi. Nel giudizio assumeva rilievo anche il d.P.R. n. 31/2017, richiamato dal ricorrente per sostenere la riconducibilità degli interventi alle ipotesi escluse dall'autorizzazione paesaggistica.

Pergotenda o nuova costruzione? Quando una terrazza coperta richiede il permesso di costruire

Il Collegio salernitano respinge integralmente il ricorso muovendo da quello che definisce il passaggio preliminare dell'intera controversia, ossia la qualificazione giuridica delle opere contestate. Solo dopo aver individuato la categoria edilizia di appartenenza dell'intervento è infatti possibile verificare se esso rientri o meno nel perimetro applicativo dell'art. 36-bis.

Su queste basi il TAR disattende innanzitutto la tesi della pergotenda. Come chiarito dalla giurisprudenza richiamata in sentenza (Consiglio di Stato, sez. VII, 2 aprile 2025, n. 2834), la pergotenda si differenzia dalla tettoia per la struttura più leggera, non stabilmente infissa al suolo, con elementi di copertura e chiusura facilmente amovibili e completamente retraibili, e per la funzione meramente accessoria di sostegno ed estensione della tenda cui accede. La pergotenda non determina la creazione stabile di nuovi volumi o superfici utili quando la tenda rappresenta l'elemento principale dell'opera e la struttura di sostegno mantiene carattere accessorio, con chiusure e coperture leggere, amovibili e completamente retraibili. Condizioni evidentemente assenti nel caso di specie, dove viene in rilievo un manufatto di circa 140 mq con altezza variabile da 3,10 a 2,30 metri, coperto da una struttura lignea di pilastri, travi e travicelli, privo di qualsiasi sistema di apertura o chiusura retrattile e con caratteristiche costruttive che, secondo il TAR, risultano incompatibili con la qualificazione come pergotenda.

Esclusa la pergotenda e accedendo alla qualificazione come tettoia, il TAR ricorda che ai fini dell'individuazione del titolo edilizio occorrente bisogna guardare all'impatto effettivo che le opere generano sul territorio, dovendosi qualificare l'intervento come nuova costruzione laddove, per struttura ed estensione dell'area, esso si presenti idoneo a determinare significative trasformazioni urbanistiche ed edilizie (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 29 aprile 2019, n. 2284; Consiglio di Stato, sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2629). Nella fattispecie esaminata le opere non si sono limitate all'installazione di una semplice tettoia o di un pergolato con funzione ombreggiante, ma hanno dato luogo a un complesso organismo edilizio che, per dimensioni e tipologia costruttiva, crea spazi stabilmente asserviti all'attività imprenditoriale, anche mediante la presenza di manufatti accessori strumentali alla ristorazione e di impianti elettrico e idrico, con un'impalcatura robusta che, secondo il TAR, risulta idonea a definire spazi chiusi con rilevanza volumetrica mediante il semplice montaggio delle vetrate perimetrali, circostanza che conferma la stabile funzionalizzazione dell'opera all'attività di ristorazione ed esclude qualsiasi carattere temporaneo o precario. Una qualificazione come nuova costruzione che il Collegio adotta peraltro in linea di continuità con la propria precedente sentenza resa sull'ordinanza di demolizione.

Art. 36-bis e silenzio assenso: perché non si forma per le nuove costruzioni

Una volta qualificate le opere come nuova costruzione, il TAR affronta la questione centrale del giudizio, ossia la formazione del silenzio assenso. Secondo il Collegio, il meccanismo previsto dall'art. 36-bis non può operare quando l'istanza riguarda interventi che esulano dal perimetro applicativo della norma. A tale conclusione la sentenza perviene richiamando la distinzione elaborata dal Consiglio di Stato (sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746) tra i requisiti di validità della fattispecie silenziosa e l'ipotesi della radicale inconfigurabilità giuridica dell'istanza. Per poter innescare il meccanismo del silenzio assenso, infatti, la domanda deve essere quantomeno riconducibile al modello normativo astratto previsto dal legislatore. Un'istanza presentata ai sensi dell'art. 36-bis per opere che costituiscono una nuova costruzione realizzata in assenza di titolo non soddisfa tale presupposto. Ne consegue che non può formarsi né il silenzio favorevole sul parere della Soprintendenza previsto dal comma 4 né il silenzio assenso sull'istanza di sanatoria disciplinato dal comma 6.

Nella stessa prospettiva il TAR esclude che la Soprintendenza abbia ecceduto le proprie competenze accertando preliminarmente la natura dell'abuso. Secondo il Collegio, l'autorità statale può verificare se l'intervento rientri effettivamente tra quelli disciplinati dall'art. 36-bis, poiché una diversa conclusione la costringerebbe a svolgere una valutazione di compatibilità paesaggistica anche nei casi in cui la legge ne preclude a monte la possibilità. Del resto, lo stesso Comune aveva già qualificato le opere come nuova costruzione, evidenziando come il terrazzo fosse stato trasformato da originaria area a giardino in un volume utile stabilmente destinato all'attività di ristorazione.

Esclusa l'applicabilità dell'art. 36-bis, la Soprintendenza non era quindi tenuta a esprimere una valutazione di merito sulla compatibilità paesaggistica e poteva limitarsi a richiamare la preclusione prevista dall'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 per le opere che comportano la creazione di superfici o volumi utili. Il TAR osserva inoltre, ad abundantiam, che una valutazione paesaggistica era stata comunque espressa, sia pure sinteticamente, laddove il parere evidenziava come la realizzazione della tettoia avesse incrementato l'impatto dell'intervento in un contesto di particolare pregio paesaggistico, interferendo negativamente con i punti di osservazione accessibili al pubblico.

Cade anche la censura relativa al dissenso costruttivo. La sentenza ricorda infatti che tale istituto opera nei procedimenti autorizzatori preventivi, nei quali l'amministrazione è chiamata a valutare un progetto ancora da realizzare, e non nei procedimenti di sanatoria, nei quali l'attività edilizia è già stata eseguita e presenta caratteristiche ormai definite (Consiglio di Stato, sez. VI, 15 aprile 2021, n. 4006).

Quanto al diniego comunale, il TAR ne evidenzia la natura plurimotivata. La qualificazione dell'intervento come nuova costruzione con creazione di superfici e volumi in area vincolata costituisce infatti una ragione autonoma e sufficiente a sorreggere il provvedimento, rendendo irrilevante l'erroneo richiamo all'art. 34-ter del d.P.R. n. 380/2001.

La sentenza respinge infine anche le censure rivolte all'ordinanza di demolizione. Una volta qualificati gli interventi come nuova costruzione realizzata in assenza dei necessari titoli edilizi e paesaggistici, la misura repressiva risulta pienamente giustificata e non richiede una motivazione ulteriore rispetto all'accertamento dell'abuso, essendo sufficiente la constatazione della natura abusiva delle opere (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 14 novembre 2022, n. 7046).

Art. 36-bis, nuova costruzione e silenzio assenso: cosa chiarisce la sentenza

In conclusione, il ricorso è stato respinto e il TAR ha confermato la legittimità del diniego di sanatoria, con conseguente permanenza degli effetti dell'ordinanza di demolizione.

La sentenza affronta uno dei primi casi applicativi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001 e chiarisce un principio destinato ad avere un impatto ben oltre la vicenda esaminata. La procedura introdotta dal decreto Salva Casa non costituisce infatti uno strumento utilizzabile per qualsiasi abuso edilizio, ma opera esclusivamente nei casi espressamente individuati dal legislatore.

Da questa premessa il TAR fa discendere una conseguenza altrettanto rilevante. I meccanismi di semplificazione previsti dall'art. 36-bis, compresa la formazione del silenzio assenso, presuppongono che l'istanza sia riconducibile al modello normativo delineato dalla disposizione. Quando l'intervento viene qualificato come nuova costruzione realizzata in assenza di titolo, il procedimento esce dal perimetro della sanatoria semplificata e tornano ad applicarsi le regole ordinarie, comprese quelle che limitano la possibilità di ottenere una valutazione paesaggistica postuma.