

Nuova costruzione senza permesso né autorizzazione paesaggistica: legittima la demolizione

I manufatti che alterino lo stato dei luoghi in modo stabile, non irrilevante e non meramente occasionale sono sempre soggetti a concessione edilizia

di [Redazione tecnica](#) – 07.01.2025

Rientrano nella nozione giuridica di **costruzione**, per la quale occorre la concessione edilizia, tutti quei manufatti che, anche se non necessariamente infissi nel suolo o pur semplicemente aderenti a questo, **alterino lo stato dei luoghi in modo stabile**, non irrilevante e non meramente occasionale.

Come nuova costruzione va quindi definito un manufatto di rilevanti dimensioni, completamente rifinito e parzialmente arredato, nonché munito di impianti e di infissi, e dotato di bagni, escludendo in assoluto la sua possibile natura precaria o qualificazione come manufatto accessorio, trattandosi invece di un'opera destinata all'uso residenziale, abusiva se eseguita in assenza di **permesso di costruire**.

Opere stabili in area vincolata: necessari il permesso di costruire e l'autorizzazione paesaggistica

Sulla base di questi presupposti, il **TAR Lazio**, con la **sentenza del 30 dicembre 2024, n. 23653**, ha respinto il ricorso per l'annullamento di un ordine di demolizione di opere abusive realizzate in assenza di titolo edilizio e delle necessarie autorizzazione preliminari, all'interno di un'area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 42/2004 (**Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio**), in quanto zona di interesse archeologico.

Le opere contestate, ricadenti per altro nella **fascia di rispetto stradale** ai sensi del d.lgs. n. 285/1992 (nuovo Codice della Strada) e del d.P.R. n. 495/1992 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della Strada) consistevano nella realizzazione di:

- manufatto a piano terra delle dimensioni di mt. 12,00 x 8,00 circa, alto al piano di gronda m. 2,50 circa e mt. 3,50 circa al colmo con copertura a tetto e a due falde in legno, con posa in opera della guaina impermeabilizzante;
- pavimentazione esterna in cemento delle dimensioni di mt 5,00 x 8,00 circa, realizzata in corrispondenza della porta di accesso del manufatto;
- muro di recinzione in calcestruzzo armato, a circa mt 3,00 dalla strada pubblica;
- ingresso carraio della larghezza di circa mt 4,15;
- cancello carraio.

Per il ricorrente l'opera sarebbe stata *“facilmente rimovibile e non ancorata a terra stabilmente”*, trattandosi di *“una semplice struttura prefabbricata in legno non ancorata solidamente in terra mediante pali o plinti di cemento armato, ma semplicemente appoggiata in terra su tavolame”* che *“nelle intenzioni del ricorrente [...] era destinat[a] al ricovero di attrezzi e suppellettili utili alla cura del terreno circostante”*, con la conseguenza che l'opera sarebbe rientrata in regime di attività edilizia libera ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001.

Una censura inammissibile per il TAR, ricordando che:

“rientrano nella nozione giuridica di costruzione, per la quale occorre la concessione edilizia, tutti quei manufatti che, anche se non necessariamente infissi nel suolo o pur semplicemente aderenti a questo, alterino lo stato dei luoghi in modo stabile, non irrilevante e non meramente occasionale”.

Nel caso in esame si trattava di un manufatto di rilevanti dimensioni, completamente rifinito e parzialmente arredato, nonché munito di impianti e di infissi, oltre che dotato di due bagni in cui sono stati posti in opera i rivestimenti murali e installati alcuni sanitari.

Deve essere, dunque, recisamente escluso che esso avesse **natura precaria** o che comunque potesse essere considerato quale *“ripostiglio per attrezzi, manufatto accessorio di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo”*, emergendo invece che l'opera è diretta al soddisfacimento di esigenze stabili e permanenti di natura residenziale.

Abusi edilizi: vanno considerati nel loro complesso

Stesse considerazioni per la pavimentazione esterna, richiamando il principio giurisprudenziale consolidato, secondo cui *“al fine di valutare l’incidenza sull’assetto del territorio di un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, va compiuto un apprezzamento globale, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprenderne in modo adeguato l’impatto effettivo complessivo. I molteplici interventi eseguiti non vanno considerati, dunque, in maniera ‘frazionata’”*.

Nella fattispecie in esame, la realizzazione – in zona agricola e sottoposta oltretutto a vincolo paesaggistico – di un fabbricato ad uso residenziale di rilevanti dimensioni, oltre che del muro di recinzione e del passo carrabile hanno determinato una significativa e stabile alterazione dello stato dei luoghi, motivo per cui la considerazione isolata dell’opera di pavimentazione si pone in una prospettiva che non può essere condivisa.

Impossibile ricondurre la realizzazione del fabbricato e della pavimentazione nell’ambito dell’attività **edilizia libera**, motivo per cui la carenza del titolo edilizio risulta, decisiva al fine di legittimare l’adozione dell’ordine di demolizione delle opere, prive per altro di autorizzazione paesaggistica.

Presentazione SCIA in area vincolata: inefficace senza autorizzazione paesaggistica

Infine, il muro di recinzione, l’ingresso carraio e il cancello, non sono opere da ritenersi regolarmente assentite per effetto della formazione del *“c.d. silenzio assenso”* a seguito di presentazione SCIA.

Sulla presentazione di questa scia, infatti, il Comune ha presentato richiesta di integrazione documentale, soddisfatta solo in parte, escludendo quindi essa abbia potuto produrre efficacia legittimante e che il Comune dovesse ricorrere, alla *“procedura di annullamento ex art. 21 nonies della L. n. 241/90 [...] con obbligo della P.A. di procedere alla preventiva comunicazione all’interessato del relativo procedimento”*.

Ricorda sul punto il TAR che *“l’esercizio dei poteri inibitori e ripristinatori di cui commi 3 e 4 dell’art. 19 L. n. 241/90 presuppongono l’intervenuta presentazione di una S.C.I.A. che sia, comunque, completa di tutti i pareri, nulla osta previsti dalla normativa vigente ed autorizzazioni delle autorità tutorie dei vincoli eventualmente insistenti sull’area oggetto di intervento. Viceversa, nel caso in cui, [...] la segnalazione di inizio attività non risulti corredata dei preliminari atti di assenso sopra indicati, la stessa non può ritenersi ab origine efficace e, come tale abilitante l’esecuzione dell’intervento segnalato, con conseguente obbligo dell’amministrazione comunale di archivarla in ogni tempo - e, quindi, di dichiararne l’inefficacia - conseguentemente ordinando il ripristino dello stato dei luoghi, secondo quanto previsto dalla normativa di cui al D.P.R. n. 380/2001”*.

Né si può sostenere l’irrelevanza della carenza dell’**autorizzazione paesaggistica**: nelle zone di interesse archeologico il parere della Soprintendenza integra e non sostituisce l’autorizzazione paesaggistica, atteso che, ai sensi dell’art. 13 della l.r. Lazio 6 luglio 1998, n. 24, *“il parere valuta l’ubicazione degli interventi previsti nel progetto in relazione alla presenza ed alla rilevanza dei beni archeologici, mentre l’autorizzazione paesistica valuta l’inserimento degli interventi stessi nel contesto paesistico, in conformità alle specifiche disposizioni dei P.T.P. o del P.T.P.R”*.

Va poi escluso che gli interventi di sostituzione della recinzione e del cancello fossero qualificabili alla stregua di *“interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi, considerato che al posto della preesistente rete metallica sorretta da paletti in legno state, infatti, realizzate opere di ben altro impatto visivo e paesaggistico, a partire dal muro in calcestruzzo armato*.

Il punto A.13 del d.P.R. n. 31/2017 comprende gli *“interventi di manutenzione, sostituzione o adeguamento di cancelli, recinzioni, muri di cinta o di contenimento del terreno, inserimento di elementi antintrusione sui cancelli, le recinzioni e sui muri di cinta”* solo ove *“eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfotipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti”*, mentre nel caso di specie sono state realizzate opere radicalmente diverse dalle precedenti.

La carenza della necessaria autorizzazione paesaggistica è, in definitiva, sufficiente ad escludere l’efficacia legittimante della SCIA.

Ordine di demolizione: termini per ottemperare

Infine, secondo il ricorrente, con l'ordine di demolizione il Comune avrebbe violato l'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**), avendo fissato un termine per effettuare la demolizione pari a soli trenta giorni.

Sul punto il TAR ha ricordato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'assegnazione di un termine inferiore a novanta giorni per l'ottemperanza all'ordine di demolizione non ne determina l'illegittimità, risolvendosi in una violazione meramente formale non lesiva per l'interessato, il quale conserva comunque un termine non inferiore a quello di legge per ottemperare all'ingiunzione.

Secondo quanto chiarito da precedenti pronunce del Consiglio di Stato, *“il legislatore regionale, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente ad esso riconosciuta ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 2, comma 1, d.p.r. 380/2001, ha introdotto una disciplina speciale e parzialmente derogatoria rispetto a quella generale dell'art. 31 d.p.r. 380/2001, prevedendo l'assegnazione al responsabile dell'abuso o al proprietario di un termine per ottemperare che non può essere superiore a novanta giorni e rimettendo alla discrezionalità dell'amministrazione la determinazione effettiva dello stesso, purché conforme al parametro della congruità, certamente elastico, ma non arbitrario, in quanto suscettibile di concretizzazione in rapporto alle circostanze di fatto, in primis le caratteristiche dell'area e la consistenza dell'abuso”*.

Nel complesso quindi il ricorso è stato respinto, confermando la piena legittimità dell'ordine di demolizione delle opere, realizzate in assenza di qualunque titolo edilizio, per altro in area sottoposta a vincolo.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*