

SCIA e opere di contenimento: quando serve il permesso di costruire

Il TAR Lazio chiarisce quando una paratia di pali costituisce una nuova costruzione, i limiti della SCIA alternativa e i poteri di vigilanza del Comune

di [Redazione tecnica](#) – 14.10.2026

La **realizzazione di opere di contenimento del terreno** durante gli scavi preliminari a un intervento edilizio pone un problema di **qualificazione dell'intervento** quando le strutture sono destinate a rimanere stabilmente nel sottosuolo e a integrarsi con il futuro edificio.

La loro funzione di sostegno durante le lavorazioni, infatti, non esclude che si tratti di **manufatti permanenti**, capaci di determinare una trasformazione del territorio e, come tali, soggetti al regime abilitativo previsto dal **Testo Unico Edilizia**.

Come si distingue, allora, un'opera provvisoria da una nuova costruzione? Quale titolo edilizio occorre quando le strutture di contenimento vengono realizzate prima che sia autorizzato l'edificio al quale sono destinate? E fino a che punto le esigenze di bonifica ambientale e di tutela archeologica possono giustificare l'anticipazione di queste lavorazioni?

Su questi aspetti si è pronunciato il **TAR Lazio, Roma, sez. II-bis**, con la **sentenza del 21 luglio 2026, n. 13360**, che ha esaminato la realizzazione di una paratia perimetrale di pali in cemento armato all'interno di un lotto destinato a un nuovo complesso residenziale, affrontando le questioni relative alla **natura pertinenziale dell'opera**, alla possibilità di qualificarla come ristrutturazione edilizia e all'**efficacia della SCIA** presentata per eseguirla.

Parte della decisione ha riguardato anche il procedimento di bonifica del terreno e l'autorizzazione alla temporanea rimozione di reperti archeologici rinvenuti durante gli scavi, rispetto ai quali i giudici hanno riscontrato carenze istruttorie che hanno determinato l'annullamento degli atti amministrativi impugnati.

SCIA e opere di contenimento: quando non basta la segnalazione certificata

Il caso in esame nasce dall'avvio di un intervento residenziale programmato su un lotto urbano di oltre 1.300 metri quadrati, per il quale era stata presentata una domanda di permesso di costruire nel 2022. Durante le successive indagini ambientali erano state rilevate concentrazioni di contaminanti superiori alle soglie previste dalla normativa, sia nei materiali di riporto presenti nel terreno sia nelle acque della falda superficiale, con il conseguente avvio degli adempimenti disciplinati dal D.Lgs. n. 152/2006.

Nell'aprile 2023 la società interessata ha presentato una **SCIA alternativa al permesso di costruire**, ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, dichiarando di voler eseguire scavi finalizzati alle indagini archeologiche e al risanamento ambientale, considerati propedeutici alla futura edificazione. Nella relazione tecnica asseverata, le opere sono state qualificate come interventi pertinenziali privi di sviluppo volumetrico e ricondotte alla categoria della ristrutturazione edilizia.

Tra ottobre e dicembre dello stesso anno sono stati eseguiti gli scavi ed è stata realizzata una **paratia permanente** lungo il perimetro del lotto, costituita da 120 pali in cemento armato del diametro di 80 centimetri e della lunghezza di circa 18 metri, affiancati da 120 micropali lunghi circa 11 metri e da un sistema di contrasto in carpenteria metallica. L'intervento è stato completato mentre il procedimento per il rilascio del **permesso di costruire** del complesso residenziale era ancora in corso.

Alcuni proprietari di immobili confinanti hanno contestato la legittimità delle opere, sostenendo che la consistenza e la destinazione della paratia fossero incompatibili con la qualificazione contenuta nella SCIA. Dopo aver sollecitato l'**esercizio dei poteri comunali di vigilanza edilizia**, hanno impugnato le determinazioni con le quali l'amministrazione aveva ritenuto legittimo l'intervento.

Paratia di pali: perché è una nuova costruzione e non una pertinenza

Nell'esaminare la natura dell'intervento, il TAR ha attribuito particolare rilievo alle caratteristiche materiali della paratia e al rapporto funzionale con il complesso residenziale progettato, ritenendo che la qualificazione proposta nella relazione asseverata non trovasse riscontro nelle opere effettivamente realizzate.

La possibilità di considerare la struttura una **pertinenza urbanistico-edilizia** è stata esclusa anzitutto perché, al momento della sua realizzazione, non esisteva alcun edificio al quale essa potesse essere funzionalmente asservita. La paratia era stata costruita su un'area sostanzialmente libera, mentre il progetto dell'edificio principale era ancora sottoposto all'istruttoria necessaria per il rilascio del permesso di costruire.

Il rapporto pertinenziale presuppone l'esistenza di un'opera principale rispetto alla quale il manufatto svolga una funzione accessoria, requisito che non può essere desunto dalla semplice previsione di una futura edificazione. Il TAR ha quindi ritenuto che la paratia non potesse essere qualificata come pertinenza di un edificio ancora inesistente e non autorizzato.

Anche il riferimento alla **ristrutturazione edilizia** è stato giudicato improprio, poiché l'**art. 3**, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001 disciplina interventi di trasformazione di organismi edilizi esistenti, mentre le opere esaminate non comportavano il recupero, la modifica o la sostituzione di alcun manufatto preesistente.

Il Collegio ha invece ricondotto l'intervento alla **nuova costruzione** ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera e), punto e.1), del Testo Unico Edilizia, disposizione che comprende espressamente anche la realizzazione di manufatti edilizi interrati. La futura collocazione della paratia al di sotto del piano di campagna non ne esclude la rilevanza urbanistica, dovendo essere considerate le dimensioni, le caratteristiche strutturali e la trasformazione permanente determinata sul territorio.

L'estensione della palificata lungo l'intero perimetro del lotto, la profondità degli elementi strutturali e l'entità degli scavi hanno quindi indotto il giudice amministrativo a riconoscere un intervento di nuova costruzione, per il quale era necessario il titolo edilizio previsto dall'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001.

Opere provvisorie e permanenti: il ruolo del progetto strutturale

La soluzione strutturale prevedeva una paratia perimetrale sostenuta durante gli scavi da **contrasti metallici interni**, destinati a essere progressivamente rimossi quando le fondazioni, i muri perimetrali e i solai dei piani interrati del futuro edificio sarebbero stati in grado di assorbire le spinte del terreno. La temporaneità riguardava dunque i contrasti utilizzati durante le lavorazioni, mentre la paratia era progettata per rimanere stabilmente in opera e integrarsi con le strutture definitive del complesso residenziale.

Il TAR ha rilevato che tale configurazione rispondeva a esigenze strutturali più ampie rispetto alle attività di scavo e di messa in sicurezza descritte nella segnalazione, anticipando di fatto una parte dell'intervento edilizio quando il relativo permesso di costruire non era ancora stato rilasciato.

La società aveva sostenuto che la soluzione adottata fosse imposta dalle esigenze di tutela archeologica, ma dalla documentazione è risultato che erano state inizialmente considerate modalità alternative di escavazione, basate su scavi a gradoni e differenti sistemi di contenimento. La stessa Soprintendenza non aveva prescritto la realizzazione della paratia, essendosi limitata a indicare le verifiche archeologiche necessarie e a precisare che il proprio parere non costituiva un assenso alle eventuali opere edificatorie.

Le caratteristiche strutturali e la destinazione finale dell'opera hanno quindi prevalso sulla descrizione contenuta nella SCIA, escludendo che la paratia potesse essere considerata un semplice presidio temporaneo degli scavi.

SCIA inefficace: quando il Comune conserva i poteri di vigilanza

Accertata la natura di nuova costruzione dell'intervento, il TAR ha esaminato l'idoneità della SCIA presentata ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001.

Il comma 01 della disposizione ammette la SCIA alternativa al permesso di costruire per determinate categorie di interventi, comprese alcune ipotesi di nuova costruzione disciplinate dalle lettere b) e c), quando ricorrono le condizioni urbanistiche espressamente previste dalla legge. La qualificazione di un'opera come nuova costruzione non esclude quindi, in termini generali, l'utilizzo della SCIA alternativa, il cui impiego rimane però subordinato alla sussistenza dei relativi presupposti.

Nel caso esaminato, il Collegio ha ritenuto che la segnalazione presentata non fosse idonea a legittimare la paratia, trattandosi di un intervento soggetto al diverso regime del permesso di costruire.

La questione riguarda anche il decorso dei termini ordinari di controllo sulla SCIA, poiché una segnalazione utilizzata per opere estranee al proprio ambito applicativo **non produce gli effetti** previsti dalla legge, senza

che il mancato esercizio tempestivo dei poteri inibitori possa determinare il consolidamento di una posizione legittima.

Richiamando la giurisprudenza in materia, il TAR ha ribadito che, quando vengono realizzate opere in assenza del titolo necessario, rimangono esercitabili le attribuzioni generali di **vigilanza urbanistico-edilizia** previste dall'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001, fatte salve anche dall'art. 21, comma 2-bis, della Legge n. 241/1990.

La distinzione riguarda anche la posizione dei terzi che sollecitano l'intervento comunale. L'art. 19, comma 6-ter, della Legge n. 241/1990 consente agli interessati di richiedere le verifiche di competenza dell'amministrazione e di esperire, in caso di inerzia, i rimedi previsti dall'ordinamento, mentre la radicale inidoneità della segnalazione impone di considerare i poteri generali di vigilanza sull'attività edilizia.

Per queste ragioni il giudice amministrativo ha respinto le eccezioni di tardività formulate dalle controparti, riconoscendo ai proprietari confinanti un **interesse qualificato** alla verifica della legittimità dell'intervento, anche in considerazione dei possibili effetti degli scavi e della paratia sugli immobili limitrofi.

Bonifica ambientale e scavi edilizi: i limiti della procedura semplificata

La realizzazione della paratia era stata giustificata anche richiamando le esigenze di risanamento ambientale del lotto, nel quale erano stati rilevati superamenti delle concentrazioni soglia di contaminazione previste dal D.Lgs. n. 152/2006.

Sul punto, il TAR ha osservato che le opere di scavo e contenimento erano state eseguite prima del completamento degli accertamenti necessari a definire le misure di bonifica, mentre il **piano di caratterizzazione** previsto dall'art. 242 del Codice dell'ambiente è stato presentato soltanto nel marzo 2026, a distanza di diversi anni dalla realizzazione della paratia.

La società aveva inoltre fatto riferimento alla **procedura semplificata** disciplinata dall'art. 249 del D.Lgs. n. 152/2006, sostenendo che la contaminazione interessasse una porzione del terreno inferiore a 1.000 metri quadrati. La Città Metropolitana aveva tuttavia rilevato che i materiali di riporto interessavano l'intero lotto, esteso per circa 1.300 metri quadrati, e che le indagini effettuate non consentivano di delimitare con sufficiente certezza un'area contaminata compatibile con i presupposti dimensionali della procedura semplificata.

Le attività di caratterizzazione del terreno erano risultate inoltre insufficienti, sia per il numero dei campionamenti effettuati sia per le metodologie utilizzate, senza consentire una ricostruzione attendibile dell'estensione della contaminazione e degli interventi necessari.

Il TAR ha condiviso queste valutazioni, rilevando che il ricorso alla procedura semplificata presuppone l'avvenuto accertamento delle condizioni richieste dalla legge, che non possono essere considerate soltanto ipotetiche e rinviate a successive indagini.

L'Amministrazione aveva inoltre escluso che la paratia potesse essere qualificata come intervento di messa in sicurezza della contaminazione, riconoscendole una funzione di sostegno e **isolamento idraulico** dello scavo edilizio e archeologico. L'autorità ambientale aveva richiesto misure riferite ai superamenti riscontrati nelle acque della falda superficiale, senza prescrivere la costruzione della struttura perimetrale.

Secondo il TAR, le esigenze del progetto edilizio erano state assunte come riferimento per definire le attività di bonifica, anziché procedere sulla base degli accertamenti ambientali richiesti dalla normativa. Non risultava infatti dimostrato che gli scavi dovessero necessariamente raggiungere le profondità previste per i piani interrati del futuro fabbricato, potendo gli obiettivi di risanamento essere eventualmente conseguiti anche attraverso interventi meno estesi.

Il TAR ha quindi ritenuto fondate le censure relative alla violazione della disciplina ambientale e all'**insufficienza dell'istruttoria**, annullando la determinazione conclusiva della Conferenza di servizi preliminare.

Reperti archeologici: annullata l'autorizzazione alla rimozione temporanea

Durante gli scavi erano stati rinvenuti reperti archeologici, per i quali era stata autorizzata la **temporanea rimozione** con successiva ricollocazione nella posizione originaria, al fine di consentire la bonifica dei terreni sottostanti.

La decisione era stata assunta sulla base del progetto di risanamento ambientale, rispetto al quale il TAR ha però riscontrato carenze istruttorie che impedivano di considerare accertata la necessità di raggiungere le profondità interessate dai reperti.

La stessa amministrazione competente aveva evidenziato che non era possibile escludere il conseguimento degli obiettivi di bonifica mediante scavi meno profondi, mentre una successiva valutazione della Soprintendenza aveva considerato praticabile, almeno temporaneamente, la conservazione dei resti attraverso la loro copertura con **geotessuto**.

Il Collegio ha quindi ritenuto che la necessità della rimozione dei reperti archeologici non fosse stata sufficientemente dimostrata, senza esprimere un giudizio generale sull'ammissibilità di interventi di delocalizzazione temporanea dei beni culturali.

L'insufficienza degli accertamenti ambientali ha determinato anche l'annullamento del decreto che autorizzava lo spostamento dei reperti e del relativo parere della Soprintendenza, essendo entrambi fondati sui medesimi elementi istruttori.

Opere di contenimento e titoli edilizi: cosa devono verificare tecnici e Comuni

Il TAR ha quindi annullato le determinazioni comunali che avevano riconosciuto l'idoneità della SCIA e ha accolto anche il ricorso relativo al procedimento di bonifica e alla tutela archeologica, annullando i relativi provvedimenti per insufficienza dell'istruttoria.

La **destinazione strutturale** delle opere di contenimento e il loro rapporto con l'intervento edilizio principale devono essere valutati prima della scelta del regime abilitativo, soprattutto quando si intende anticipare una parte delle lavorazioni rispetto al completamento del procedimento edilizio.

Una paratia destinata a integrarsi stabilmente con le fondazioni e i piani interrati di un futuro edificio non può essere qualificata come opera temporanea per il solo fatto di essere realizzata durante le attività preliminari, né la presenza di esigenze ambientali o archeologiche consente di prescindere dalla verifica dei presupposti urbanistico-edilizi.

Inoltre, le amministrazioni comunali conservano i poteri generali di vigilanza quando la SCIA risulta **radicalmente inidonea** a legittimare l'intervento, senza che il decorso dei termini ordinari di controllo possa determinare il consolidamento degli effetti di una segnalazione utilizzata al di fuori delle fattispecie previste dalla legge.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*