

Varco carrabile in area vincolata: SCIA e autorizzazione paesaggistica semplificata possono bastare?

Il Consiglio di Stato analizza un accesso carrabile con rampa, movimenti di terra e opere sui muretti a secco, distinguendo tra nuova costruzione, titolo edilizio e procedimento paesaggistico semplificato

di [Redazione tecnica](#) – 19.07.2026

La realizzazione di un **varco carrabile con rampa pavimentata**, accompagnata da movimenti di terra, interventi sulle murature a secco e modifiche degli assetti vegetazionali, deve essere sempre qualificata come nuova costruzione?

È necessario il **permesso di costruire** oppure, in presenza di opere di limitata consistenza, può risultare sufficiente una SCIA? E, quando il fondo ricade in un'area sottoposta a vincolo, l'intervento può essere autorizzato mediante il procedimento paesaggistico semplificato previsto dal d.P.R. n. 31/2017?

Su questi interrogativi si è pronunciato il Consiglio di Stato con la **sentenza 16 luglio 2026, n. 5765**, relativa alla realizzazione di un accesso pedonale e carrabile destinato a collegare la strada pubblica con un fondo agricolo intercluso.

Palazzo Spada ha chiarito che un simile intervento può non richiedere il permesso di costruire e può essere sottoposto ad **autorizzazione paesaggistica semplificata**, ma soltanto quando le caratteristiche dimensionali, funzionali e morfologiche delle opere consentano di escludere una trasformazione significativa del territorio e di ricondurre effettivamente l'intervento alle fattispecie previste dal d.P.R. n. 31/2017.

Varco carrabile in area vincolata: SCIA, permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica

La controversia nasce dall'autorizzazione rilasciata per la realizzazione di un varco pedonale e carrabile, dotato di cancello scorrevole e collegato a una rampa pavimentata necessaria per superare il dislivello esistente tra la strada e il piano di campagna.

L'intervento interessava un fondo agricolo destinato a uliveto e comprendeva anche **movimenti di terra** e opere sulle murature a secco. I proprietari del fondo confinante avevano contestato sia l'autorizzazione paesaggistica semplificata sia la SCIA, sostenendo che le opere non potessero essere considerate come una semplice sistemazione dell'accesso, poiché lo sbancamento, la pavimentazione e l'alterazione dell'andamento plano-altimetrico avrebbero prodotto una trasformazione permanente del suolo agricolo.

Nella loro prospettiva, l'intervento avrebbe comportato l'eliminazione di parte del terrapieno, la demolizione delle murature a secco e la realizzazione di una superficie utilizzabile per la sosta dei veicoli o, comunque, idonea a rappresentare il primo tratto di una futura strada.

Su questa base, i ricorrenti avevano sostenuto che le opere dovessero essere ricondotte alla categoria della **nuova costruzione**, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.P.R. n. 380/2001, con conseguente necessità del permesso di costruire previsto dall'art. 10 del medesimo testo unico. La stessa consistenza dell'intervento avrebbe inoltre impedito di applicare la procedura autorizzatoria semplificata disciplinata dal d.P.R. n. 31/2017, non potendosi considerare di lieve entità una trasformazione caratterizzata da sbancamenti, pavimentazioni e modifiche della morfologia originaria del fondo.

Già in primo grado il TAR aveva respinto il ricorso, ritenendo che l'intervento, alla luce della sua consistenza materiale e del **limitato impatto paesaggistico**, fosse riconducibile alla **manutenzione straordinaria** e potesse essere realizzato mediante SCIA ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 380/2001.

Da qui l'appello, con il quale era stata nuovamente contestata la qualificazione edilizia dell'opera, insieme alla sua compatibilità con il Piano urbanistico territoriale e alla possibilità di utilizzare il procedimento paesaggistico semplificato.

Il quadro normativo tra d.P.R. n. 380/2001 e d.P.R. n. 31/2017

Nella questione rilevano sia la disciplina urbanistico-edilizia contenuta nel **Testo Unico Edilizia**, sia quella paesaggistica dettata dal **d.P.R. n. 31/2017**.

Dal punto di vista urbanistico-edilizio, l'art. 3, comma 1, lettera e), del d.P.R. n. 380/2001 riconduce alla nuova costruzione gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non rientrano nelle categorie precedenti, includendo, tra le diverse ipotesi, le opere capaci di produrre una trasformazione permanente del suolo inedificato.

L'art. 10 subordina al permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione, mentre l'art. 22 individua le opere realizzabili mediante **SCIA**, tra le quali rientrano determinate categorie di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia.

Sul versante paesaggistico, l'art. 3 del **d.P.R. n. 31/2017** stabilisce invece che gli interventi di lieve entità elencati nell'Allegato B sono assoggettati al procedimento autorizzatorio semplificato.

Nel caso esaminato è stata richiamata la **voce B.18**, che comprende gli interventi sistematici di configurazione delle aree di pertinenza di edifici esistenti e include, tra le opere assoggettate alla procedura semplificata, le nuove pavimentazioni, gli accessi pedonali e carrabili, le modellazioni del suolo incidenti sulla morfologia del terreno, la realizzazione di rampe e le modifiche degli assetti vegetazionali.

Si tratta di una previsione particolarmente ampia, dalla quale emerge che la presenza di una pavimentazione, di una rampa o di una modellazione del terreno non determina, da sola, l'impossibilità di applicare il procedimento paesaggistico semplificato.

La valutazione deve quindi riguardare l'intervento nella sua consistenza complessiva, considerando la funzione perseguita, l'estensione dell'area interessata, l'incidenza sulla morfologia del suolo e gli effetti prodotti sul contesto tutelato.

La valutazione unitaria dell'intervento

Secondo gli appellanti, l'intervento sarebbe stato artificiosamente suddiviso tra le voci B.18 e B.21 dell'Allegato B, in modo da ricondurre separatamente le singole lavorazioni a categorie di lieve entità, evitando che fosse valutata la trasformazione prodotta dall'opera nel suo insieme.

Un'impostazione che il Consiglio di Stato non ha condiviso, non perché abbia ritenuto ammissibile una frammentazione delle lavorazioni, ma proprio perché ha effettuato una **valutazione unitaria dell'intervento**, rilevando che il varco, la rampa, la pavimentazione, i movimenti di terra e le modifiche della vegetazione perseguivano una finalità unica, consistente nel rendere accessibile il fondo intercluso e nel consentire la prosecuzione dell'attività agricola.

Tale visione complessiva ha condotto i giudici a ricondurre l'intera opera alla voce B.18, considerata sufficientemente specifica e completa per comprendere tutte le lavorazioni previste.

La circostanza che il richiedente avesse indicato nella domanda sia la voce B.18 sia la **voce B.21** non è stata considerata decisiva, poiché la qualificazione giuridica dell'intervento non dipende dalle indicazioni formali contenute nell'istanza, ma dalle caratteristiche effettive delle opere sottoposte alla valutazione dell'amministrazione.

Anche qualora le lavorazioni fossero state ricondotte a due diverse categorie dell'Allegato B, secondo il Collegio si sarebbe trattato comunque di opere considerate dal regolamento come interventi di **lieve entità**.

La necessaria valutazione unitaria dell'intervento non conduce, quindi, sempre verso il regime autorizzatorio più gravoso, poiché la ricostruzione complessiva può far emergere una trasformazione più ampia di quella rappresentata nelle singole lavorazioni, ma può anche dimostrare che opere diverse risultano tutte subordinate alla medesima finalità e rimangono contenute entro una categoria espressamente prevista dal d.P.R. n. 31/2017.

Quando una rampa carrabile non costituisce nuova costruzione

Dopo avere ritenuto applicabile l'autorizzazione paesaggistica semplificata, il Consiglio di Stato ha escluso che l'opera presentasse i caratteri della nuova costruzione, considerata la **limitata consistenza dell'intervento**, che riguardava una rampa della superficie di circa 30 metri quadrati, a fronte di un fondo avente un'estensione complessiva di 843 metri quadrati.

Il movimento di terra era pari a circa 30 metri cubi e il progetto prevedeva il ripristino dei **muretti a secco** e della vegetazione rimossa, compresa la pianta di ulivo che era stata estirpata e successivamente reimpiantata.

Peraltro, l'intervento non era destinato a creare una nuova infrastruttura autonoma, ma serviva esclusivamente a rendere raggiungibile il fondo, superando il dislivello esistente tra la strada e il piano di campagna. La **destinazione agricola** dell'area rimaneva invariata e la rampa non risultava suscettibile di un'utilizzazione separata rispetto al fondo cui forniva accesso.

Sulla base di questi elementi, il Collegio ha escluso che l'opera producesse un impatto effettivo e rilevante sul territorio, che determinasse una **trasformazione significativa dello stato dei luoghi** o che introducesse una forma di urbanizzazione dell'area.

La conclusione non dipende, dunque, da un solo parametro quantitativo, ma dalla combinazione tra dimensioni, funzione e conseguenze territoriali dell'intervento. Movimenti di terra, sbancamenti e pavimentazioni possono concorrere alla realizzazione di una nuova costruzione, soprattutto qualora alterino stabilmente la conformazione del suolo o siano funzionali alla creazione di strade, parcheggi, piazzali o altre opere dotate di una propria autonomia.

Nel caso esaminato, però, Palazzo Spada ha ritenuto prevalente la **funzione agricola e pertinenziale** dell'accesso, insieme alla limitata estensione dell'area coinvolta e all'assenza di una trasformazione idonea a modificare l'assetto urbanistico del fondo.

Autorizzazione paesaggistica semplificata: il ruolo delle prescrizioni su materiali e vegetazione

La conferma dell'autorizzazione paesaggistica non si fonda soltanto sulle dimensioni della rampa e sulla funzione agricola dell'accesso, ma anche sulle **prescrizioni imposte dall'amministrazione**.

Il provvedimento stabiliva che le murature fossero realizzate con conci di pietra calcarea, senza stilatura dei giunti e con caratteristiche analoghe a quelle delle opere adiacenti, che il cancello carrabile riprendesse il disegno di quello pedonale e che fossero utilizzati materiali conformi alla disciplina territoriale applicabile.

Dovevano inoltre essere rispettate le condizioni contenute nell'autorizzazione relativa all'**espianto e reimpianto dell'ulivo**.

Secondo il Consiglio di Stato, queste misure rafforzavano la valutazione di compatibilità paesaggistica, poiché consentivano un migliore inserimento dell'opera nel contesto tutelato e riducevano gli effetti prodotti sulle murature tradizionali e sugli assetti vegetazionali.

Anche la valutazione sull'**impatto visivo** è stata ritenuta adeguata, considerato che l'intervento, per le sue caratteristiche morfologiche, non interferiva con le visuali panoramiche e non alterava in modo rilevante l'assetto del territorio.

Le prescrizioni non rappresentano quindi un elemento accessorio dell'autorizzazione, ma concorrono direttamente a definire il progetto assentito, vincolando materiali, finiture e modalità esecutive e mantenendo l'opera entro i limiti della **compatibilità paesaggistica** riconosciuta dall'amministrazione.

Cosa verificare prima di realizzare un varco carrabile in area vincolata

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, ritenendo che l'intervento potesse rientrare tra **le opere di lieve entità indicate nell'Allegato B al d.P.R. n. 31/2017** e che, per caratteristiche, dimensioni e funzione, non producesse una trasformazione del territorio tale da richiedere il permesso di costruire.

La pronuncia lascia invece sullo sfondo la qualificazione dell'opera come manutenzione straordinaria assoggettata a SCIA, sulla quale si era espressamente soffermato il TAR, concentrando la propria motivazione principalmente sulla riconducibilità dell'intervento alla voce B.18 dell'Allegato B al d.P.R. n. 31/2017 e sull'assenza dei caratteri richiesti dall'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 per qualificare l'opera come nuova costruzione.

La sentenza non consente pertanto di affermare che qualsiasi varco carrabile o qualsiasi rampa realizzata in un'area vincolata possa essere eseguita mediante SCIA e autorizzazione paesaggistica semplificata, poiché ciò che rileva è la combinazione di una serie di elementi strettamente collegati alle caratteristiche del singolo intervento.

Nella progettazione e nell'istruttoria di opere analoghe è quindi necessario rappresentare l'intervento nella sua interezza, evitando di suddividere artificiosamente le singole lavorazioni e dimostrando, al tempo stesso, che pavimentazioni, rampe, sbancamenti e modifiche vegetazionali rimangono funzionalmente collegate a un'unica sistemazione di limitata entità.

Dovranno inoltre essere verificati il rapporto con l'**edificio esistente** e con la relativa area pertinenziale, la permanenza della destinazione del fondo, l'assenza di una funzione stradale o urbanizzativa autonoma e la compatibilità delle opere con le caratteristiche morfologiche e paesaggistiche del luogo.

Resta infine necessario mantenere distinti il **piano edilizio** e quello paesaggistico, poiché la riconducibilità dell'opera alla voce B.18 dell'Allegato B al d.P.R. n. 31/2017 non determina automaticamente il titolo edilizio applicabile, così come l'esclusione della nuova costruzione non comporta, senza ulteriori verifiche, la possibilità di utilizzare la SCIA.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*