

Publicato il 20/03/2026

N. 02395/2026REG.PROV.COLL.
N. 05228/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5228 del 2025, proposto dalla Fattoria Monsanto di Bianchi Fabrizio s.a.r.l. e dai signori Laura Bianchi e Fabrizio Bianchi, in qualità di legali rappresentanti *pro tempore* della stessa, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Cambo', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Poggibonsi, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Leonardo Piochi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, (Sezione Terza), 17 aprile 2024, n. 709, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Poggibonsi;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il decreto cautelare n. 2319 del 25 giugno 2025;

Vista l'ordinanza cautelare n. 2763 del 29 luglio 2025;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2026 il consigliere Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Antonio Cambò e l'avvocato Leonardo Piochi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia trae origine dall'ordinanza n. 11 del 17 giugno 2024 con la quale il dirigente del Comune di Poggibonsi ha ingiunto la demolizione di una rete di recinzione metallica di ml. 41,50, di un cancello metallico e di un manufatto consistente nell'apposizione di un tubo per far defluire le acque con sovrastante imbrecciamento fino al livello del piano viario, realizzati lungo la via di Monsanto, in adiacenza alla proprietà, dalla Fattoria Monsanto di Bianchi Fabrizio s.a.r.l. (d'ora in avanti, solo la Società). Il provvedimento, che contiene anche l'ingiunzione di pagamento della sanzione pecuniaria di euro mille prevista dall'art. 136 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 per la mancata presentazione della c.i.l.a., è stato adottato richiamando espressamente l'art. 167, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sull'assunto che le opere necessitavano di autorizzazione paesaggistica, nella specie mancante. L'area infatti risulta tutelata in virtù del vincolo apposto con d.m. 29 luglio 1970.

2. Avverso tale provvedimento la Società presentava ricorso al T.a.r. per la Toscana, lamentando plurime violazioni di legge, e segnatamente degli artt. 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, degli allegati A e B al d.P.R. n. 31 del 2017, della legge regionale Toscana n. 65 del 2014 e degli artt. 1 e 6 della legge n. 241 del 1990. Il Comune, in sintesi, avrebbe errato nel valutare la consistenza delle opere, non assoggettabili ad alcun tipo di titolo autorizzatorio; con riferimento al "passo" carrabile, ciò sarebbe da ricondurre (anche) alla sua avvenuta realizzazione nel 1962, anno in cui hanno avuto inizio i lavori di costruzione del raccordo

autostradale Firenze-Siena previa espropriazione dell'originaria particella n. 15 che confinava con la strada comunale da più lati. Sarebbe inoltre palese la contraddittorietà intrinseca tra gli uffici dello stesso Ente, che da un lato ha autorizzato il passo carrabile (l'accertamento della cui irregolarità sta alla base del procedimento sanzionatorio di cui è causa), dall'altro ne ha intimato la demolizione; infine, il Comune non sarebbe stato competente ad intimare il ripristino dello stato dei luoghi per una (asserita) violazione paesaggistica.

2.1. Con successiva memoria, la ricorrente eccepiva la nullità della procura rilasciata al difensore del Comune, perché a suo dire sottoscritta da un dirigente "decaduto" dall'incarico.

3. Con la sentenza segnata in epigrafe il T.a.r. per la Toscana ha respinto il ricorso, confutando analiticamente tutte le censure e condannando la ricorrente al pagamento delle spese di lite. In via preliminare, ha rigettato l'eccezione di nullità della procura *ad litem* in quanto il dirigente firmatario è stato prima prorogato e poi confermato nel ruolo, come si evince dal decreto sindacale n. 77 del 24 luglio 2024, versato in atti dalla difesa comunale. Nel merito, ha ritenuto che la rete di recinzione, in quanto menzionata al punto B.21 dell'Allegato B al d.P.R. n. 31 del 2017 necessitasse di autorizzazione paesaggistica, seppure semplificata; il Comune era legittimato a sanzionare l'illecito consistente nella mancanza della stessa nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza *ex art. 27* del d.P.R. n. 380 del 2001; la Società, onerata in merito, non avrebbe dimostrato la preesistenza delle opere al 1967, stante che dalla aerofotogrammetria del 1965 non si evincerebbe alcunché.

4. La Fattoria Monsanto di Bianchi Fabrizio s.a.r.l. ha impugnato la richiamata sentenza articolando sei motivi di gravame, sviluppati da pag. 9 a pag. 38 e contrassegnati da altrettante lettere dell'alfabeto (da "A" ad "F").

4.1. In punto di fatto ha ricordato che il procedimento sanzionatorio è scaturito dalla contestazione, da parte della Polizia municipale di Poggibonsi in data 6 dicembre 2023, della violazione di cui all'art. 22, commi 1 e 11, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (c.d. “Nuovo Codice della Strada), perché «*manteneva in esercizio n. 1 accesso privo di autorizzazione di ml. 5,66 circa e già esistente [...] senza prevedere a regolarizzarne la posizione*». La compulsata “regolarizzazione”, concretamente avvenuta con il rilascio della concessione di passo carrabile (provvedimento del 18 aprile 2024), le comportava l'ordine di ripristino di cui è causa, esteso alla rete di recinzione e all'imbrecciamento per superare la cunetta.

4.2. In punto di diritto, con il motivo *sub A* la Società ha riproposto l'eccezione di nullità della procura *ad litem*, in quanto a suo dire rilasciata da un dirigente pubblico privo di poteri, essendo all'atto del suo conferimento ampiamente decorsi i 45 giorni di *prorogatio* previsti dall'art. 4 del d.l. 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 1994, n. 293, che reca la disciplina della proroga degli organi amministrativi. La “conferma” dell'incarico, valorizzata dal T.a.r. per la Toscana, in quanto sopravvenuta, non avrebbe potuto in alcun modo sanare la nullità degli atti pregressi. Da qui la doverosità dell'estromissione dal giudizio di primo grado del Comune di Poggibonsi.

4.3. Con il motivo *sub B*) ha lamentato eccesso di potere per violazione degli artt. 1362 e ss. del codice civile, del canone di buona fede e dei principi di nominatività e tipicità dei provvedimenti amministrativi strettamente collegati a quello di legalità; dell'art. 21-*octies* della l. n. 241/1990; dell'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001; degli artt. 136 e 137 della legge regionale Toscana n. 65 del 2014 e dell'art. 155 del d.lgs. n. 42 del 2004. La norma da ultimo citata, infatti, attribuisce espressamente alle regioni le funzioni di vigilanza sui beni paesaggistici, sicché il dirigente comunale, che ha dichiaratamente dato applicazione all'art. 167 del

medesimo d.lgs. n. 42 del 2004, non aveva la competenza ad applicare tale tipologia di sanzione, seppure in sede difensiva il Comune tenti di “recuperarla” attraverso il richiamo all’art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, neppure citato nell’atto impugnato.

4.4. Con il motivo *sub C* lamenta violazione e/o falsa applicazione dell’art.27 del d.P.R. n. 380 del 2001 sotto altro profilo, nonché dell’art. 137 della l.r. Toscana n. 65 del 2014 (riproposizione del secondo motivo di ricorso di primo grado). La Società sarebbe stata erroneamente individuata come destinataria dell’ingiunzione a demolire, stante che l’art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 fa riferimento solo al “trasgressore”, non al proprietario. La sentenza peraltro non avrebbe valorizzato la portata probatoria della preesistenza delle opere all’anno 1967, della foto aerea del 1965, tratta dalla banca dati della Regione (sito Geoscopio), che consente di visualizzare la presenza di un varco carraio in corrispondenza dell’attuale.

4.5. Con il motivo *sub D* ha lamentato l’errata lettura del vincolo paesaggistico di cui al d.m. 29 agosto 1970, nonché la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 134, 136, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 e del punto B.21 dell’Allegato B al d.P.R. n. 31 del 2017 (riproposizione dei motivi 3 e 4 del ricorso di primo grado). In primo luogo, la sentenza impugnata qualifica come recinzione “perimetrale” una mera rete metallica sorretta da paletti infissi con inserito un cancello carrabile, atta a proteggere la proprietà dagli ungulati, peraltro solo per la parte di terreno a confine con la strada, al di là della quale si estende il bosco; definisce “sottopasso” il tubo di cemento posato nella fossetta che separa la proprietà dalla strada, al fine di consentire il deflusso delle acque, ricoperto con materiale a saturazione per potervi transitare sopra. L’area ove insistono i manufatti inoltre non è un bene paesaggistico *ex artt.* 134 e 136 del d.lgs. n. 42 del 2004, pur essendo assoggettata a vincolo quale pertinenza del punto di belvedere del raccordo autostradale Firenze-Siena: immaginare tuttavia che

manufatti così esigui creino una “inestricabilità interna” rispetto alla visuale complessiva sulla quale non hanno il minimo impatto, sarebbe a dir poco ridondante, come affermato per fattispecie analoga dal medesimo T.a.r. per la Toscana (Ta.r. per la Toscana, sez. III, 16 gennaio 2024, n. 71).

4.6. Con il motivo *sub* E ha riproposto gli ulteriori motivi di ricorso di primo grado (oltre quelli di cui ai punti precedenti). È tornata sulla questione della datazione dell'intervento, contestando l'affermazione secondo la quale non sarebbe stata provata la preesistenza del “sottopasso” all'anno 1967, viceversa documentata dalla ricordata aerofotogrammetria, che evidenzia un manufatto di varco carrabile, diversamente inservibile. Essendo visibile infatti una stradella campestre con sbocco in quel punto, non può che desumersene anche la possibilità di accedere attraverso lo stesso alla pubblica via, superando il fossetto. La rete e il cancello andavano considerate opere a servizio dell'attività agricola, irrilevanti sotto il profilo edilizio anche alla luce delle norme tecniche del Piano strutturale e del Piano operativo comunale. La voce A.19 dell'allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, cui le stesse andavano ricondotte, costituisce infatti un elenco aperto al quale riportare tutte le opere accomunate dalla indicata finalizzazione di servizio all'attività agricola.

4.7. Con il motivo *sub* F infine ha lamentato la violazione degli artt. 1, 6 e 17 della l. n. 241 del 1990 e dell'art. 97 della Costituzione, nonché grave scorrettezza e contraddittorietà per l'avvenuta adozione dell'atto “a sorpresa” (riproposizione del secondo motivo, punto 17). I due uffici comunali coinvolti, pur esercitando poteri asseritamente diversi e fondati su differenti presupposti, erano tenuti a raccordarsi tra di loro, così come imposto dagli artt. 1, comma 2-*bis*, 6 e 17 della legge n. 241 del 1990, trattandosi di procedimento amministrativo ad istanza di parte, ovvero attivato dalla Società per la regolarizzazione del passo carrabile.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Poggibonsi per chiedere il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata, depositando copiosa

documentazione afferente la vicenda, già presente nel fascicolo di primo grado.

5.1. Con successiva memoria, ha replicato ad ogni censura. In particolare ha precisato: - che il richiamo all'art. 3 del d.l. n. 293 del 1994 sarebbe del tutto inconferente in quanto norma riferita agli organi amministrativi e non agli incarichi dirigenziali, per i quali peraltro il regolamento degli uffici e dei servizi del Comune di Poggibonsi (art. 11) stabilisce un termine di *prorogatio* pari a 60 giorni e non 45; - che il potere di irrogare le sanzioni amministrative deriverebbe al Comune, oltre che dall'art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, dall'art. 17 del d.P.R. n. 31 del 2017, che demanda la rimessione in pristino all'autorità preposta alla gestione del vincolo, ovvero, in Toscana, i Comuni, delegati dalla Regione (v. Cons. Stato, sez. VI, 17 febbraio 2023, n. 1660); - che il proprietario, anche se non trasgressore, può essere destinatario dell'ordine di ripristino, in quanto si trova in un rapporto con la *res* tale da assicurare la restaurazione dell'ordine violato (Cons. Stato, sez. II, 4 marzo 2025, n.1851); - che le opere abusive realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico, laddove se ne chieda la sanatoria in costanza di vincolo sopravvenuto, devono in ogni caso essere sottoposte alla verifica di compatibilità paesaggistica, l'esito negativo della quale ne comporterebbe comunque la demolizione a cura dell'attuale proprietario; - che l'opera contestata è una recinzione e non una "schermatura", definizione che compare per la prima volta inammissibilmente nell'atto di appello, e come tale non rientra, al pari degli altri manufatti costituenti il "complesso" individuato dal T.a.r. per la Toscana, nella categoria degli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, di cui all'art. 149, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 42/2004 (Cons Stato, sez. VII, 21 giugno 2023, n. 6094); - che la recinzione e il cancello rientrano invece nella previsione di cui al punto B.21 dell'allegato B al d.P.R. n. 31/2017, e come tali necessitavano di autorizzazione paesaggistica; - che il decreto impositivo del vincolo (d.m.

del 29 agosto 1970) ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d) del d.lgs. n. 42/2004, richiama il notevole interesse dell'intera zona, in quanto ricca di vegetazione tipica delle colline toscane, con uliveti, vigneti e cipressi che incorniciano complessi monumentali e qualificati insediamenti, così da generare una tutela paesistica generalizzata su un insieme di territori; - che la concessione di passo carrabile n. 157 del 2024 è stata rilasciata solo «*per quanto di competenza all'istituzione di un passo carrabile*», come ancor meglio e prima aveva precisato il parere favorevole, dichiaratamente «*reso, ai sensi di quanto richiesto dal Codice della Strada (d.lgs. n. 285/1992) e dal relativo Regolamento di Attuazione (d.P.R. n.495/1992)*», al di fuori dunque di qualsiasi avallo della parte urbanistico-edilizia.

7. Con ordinanza n. 2663 del 2025, la Sezione, allineandosi peraltro a quanto già espresso nel decreto presidenziale n. 2319 del 2025, ha accolto l'istanza cautelare, valorizzando le esigenze di tutela della proprietà dalle intrusioni degli animali selvatici addotte dalla ricorrente.

8. In data 29 dicembre 2025 la Società ha depositato memoria di replica per controbattere alle tesi del Comune di Poggibonsi, ribadendo le proprie argomentazioni.

8.1. In particolare ha insistito sulla valenza probatoria della datazione degli interventi della documentazione prodotta (v. il doc. 30 in atti al fascicolo di primo grado, che costituisce solo una specificazione di maggior dettaglio della stessa foto prodotta anche come doc. 12), e segnatamente la fotografia aerea del 19 giugno 1965 dell'Istituto geografico militare (I.G.M.), che dimostrerebbe la presenza della strada campestre che si diparte dalla strada comunale che va da Poggibonsi alla località Paneretta. Stante che è indubbio che a fianco di ridetta strada comunale vi fosse la canaletta laterale di scolo delle acque, essendo pertinenze stradali di buona tecnica costruttiva, per superarla doveva necessariamente essere presente un'opera di livellamento tra i due piani. Ha nuovamente insistito sull'eccezione di nullità della procura *ad litem*, invocando l'invalidità della costituzione in

giudizio del Comune di Poggibonsi innanzi al T.a.r. per la Toscana e la conseguente inutilizzabilità degli scritti ivi depositati nel fascicolo processuale. Ha invocato le sentenze n. 6230/2025 e n.6305/2025 del Consiglio di Stato, pubblicate rispettivamente il 16 e 17 luglio 2025, sulla irrilevanza anche paesaggistica di manufatti, quali le recinzioni costituite da mere reti metalliche con paletti infissi al suolo.

8.2. In data 3 gennaio 2026 il Comune di Poggibonsi ha replicato a sua volta, mediante richiamo a tutto quanto già eccepito e dedotto.

9. All'udienza del 3 febbraio 2026, esaurita la discussione orale, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

10. Va respinta la riproposta eccezione di nullità della costituzione nel giudizio di primo grado del Comune di Poggibonsi.

10.1. Va innanzi tutto ricordato che secondo i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza, sia amministrativa che di legittimità, è il Sindaco l'organo competente, di regola, a rilasciare la procura alle liti (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2025, n. 9257; *id.*, 26 agosto 2014, n. 4277; sez. V, 16 aprile 2014, n. 1954; *id.*, 7 febbraio 2012, n. 650; Cass., ordinanza n. 17679 del 30 giugno 2025.). Sono tuttavia fatte salve le diverse previsioni in merito contenute nello Statuto che, quale fonte di livello subprimario, può legittimamente affidare il compito di stare in giudizio - e quindi, ove non si tratti del dirigente dell'ufficio legale, di delegare la rappresentanza dell'Ente - ai dirigenti o ad altri esponenti apicali della struttura burocratica, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, giusta la ritenuta non esclusività della richiamata prerogativa sindacale.

10.2. Nel caso di specie, la Società non contesta in astratto la possibilità che sia un dirigente a conferire il mandato *ad litem*, bensì la nega a "quel" dirigente, ritenendo inscindibile l'oggetto dell'incarico di funzione all'attualità e l'effettuazione di scelte difensive riferite agli atti adottati

esercitandolo. Tuttavia, anche a non considerare il diverso regime di *prorogatio* riveniente dal regolamento degli uffici e dei servizi del Comune di Poggibonsi, non vi è ragione di ritenere che la potestà defensionale venga meno con la perdita non del ruolo dirigenziale, ma, appunto, come parrebbe accaduto nel caso di specie, della sola delega di funzione che gli dà contenuto. Nell'attuale assetto della disciplina dirigenziale, infatti, la scadenza dell'incarico nulla ha a che vedere con il rapporto di servizio che rimane caratterizzato dalla stabilità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e che ben può risolversi, laddove l'ordinamento dell'Ente lo riconduca a facoltà dirigenziali, nella difesa di atti riferiti alla precedente funzione, attivandosi peraltro tempestivamente onde evitare di incorrere in decadenze processuali. Nel momento in cui, cioè, il Comune permette ai dirigenti di conferire mandato per la difesa dei propri atti, se per regola devono essere rispettate le competenze del momento, niente vieta che si avalli l'opzione opposta, che peraltro garantisce la continuità e coerenza dell'azione amministrativa, in ragione della maggior conoscenza delle motivazioni sottese alle scelte operate. In tal modo si finisce anzi per rafforzare la responsabilità dirigenziale nell'esercizio del potere di cui all'art. 107 del T.u.e.l., che implica anche, a fronte dei rilievi del privato, la doverosa ponderazione dei presupposti della sua eventuale riedizione, scongiurando il contenzioso, nel pieno rispetto del principio del *contrarius actus* che governa la materia dell'autotutela.

10.3. Nel caso di specie, peraltro, la genericità delle lamentele della Società sul punto non danno conto della persistenza del rapporto di servizio quale dirigente a tempo indeterminato del Comune di Poggibonsi del firmatario della procura, limitandosi ad evocare il mutamento del governo cittadino quale causa della cessazione dal (diverso) incarico di funzione. Con ciò pretermettendo altresì che, come ribadito dai giudici di legittimità (*ex multis*, Cass., sezione lavoro, n. 28938 del 2025), al di fuori delle specifiche ipotesi indicate dalla legge (comuni con popolazione superiore a

100.000 abitanti; incarichi di componenti lo staff del sindaco o della giunta *ex art. 90 del d.lgs. n. 267 del 2000* incarichi a contratto conferiti a dirigenti esterni, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, *ex art. 110 del medesimo Testo unico*; incarico di segretario generale), nessuna previsione di legge correla la durata degli incarichi dei dirigenti "di struttura" a quella degli organi di governo dell'Ente locale.

11. Alterando la tassonomia delle censure, il Collegio ritiene ora di affrontare le doglianze che non reputa suscettibili di accoglimento.

11.1. Privo di pregio si palesa il motivo di censura riportato *sub C* in forza del quale la Società non poteva essere destinataria dell'ordine di ripristino in quanto non autrice dell'illecito.

Quale che sia la natura e soprattutto la fonte del potere esercitato – ovvero quello di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 piuttosto che quello di cui all'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001 – certo è che entrambe le discipline presentano una finalità non sanzionatoria, ma meramente ripristinatoria e un carattere strettamente reale, non assumendo rilevanza l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, ma solo l'oggettiva difformità del bene rispetto a quanto previsto dalla normativa di settore. Da qui il riconoscimento in entrambi i casi della legittimazione passiva del proprietario non colpevole al fine di assicurare l'effettività dell'ordine di ripristino. Tale assunto è coerente con la legittimazione del proprietario non trasgressore a presentare l'istanza di compatibilità paesaggistica, e non può essere smentito dal dato formale che per mero difetto di coordinamento l'art. 167 del Codice menziona solo il trasgressore quale destinatario della misura. Come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare, *«se fosse nella natura delle cose che il proprietario-non trasgressore non dovesse subire l'ordine di ripristino, non avrebbe avuto senso prevedere la possibilità che egli possa farsi parte attiva per ottenere l'accertamento di compatibilità ambientale»* (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2024, n. 2525).

12. Egualmente da respingere è la censura riportata *sub B*), che tuttavia si è scelto di postergare per gli spunti interpretativi che ne derivano, una volta ricostruito in maniera corretta il quadro normativo ad essa sotteso. Diversamente da quanto opinato dalla ricorrente, infatti, non può affermarsi che il Comune sia del tutto privo di competenza in materia di misure ripristinatorie per violazioni di natura paesaggistica: caso mai alle stesse deve addivenirsi nel rispetto di precise indicazioni procedurali che garantiscono la partecipazione al procedimento dell'autorità preposta alla tutela del vincolo. In tal modo, infatti, non solo si assicura un controllo sul *quomodo* della demolizione, che potrebbe di per sé impattare sul bene paesaggistico, ma anche, a monte, sull'*an*, laddove evidentemente la legge consente un margine di valutabilità dell'effettività della lesione quale presupposto del ripristino.

13. Va ora ricordato che l'articolo 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio riferisce l'adozione delle sanzioni ripristinatorie, come pure dell'accertamento di compatibilità paesaggistica ai fini del rilascio dell'autorizzazione in sanatoria, all' «*autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica*». Trattasi peraltro di dicitura del tutto identica a quella che figura all'art. 17 del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, recante il regolamento di individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, invocato dalla difesa civica a sostegno della propria scelta. Anzi, a ben guardare, l'art. 17 altro non fa che rinviare alle disposizioni generali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, sicché non pare plausibile riconoscergli una portata derogatoria dell'assetto delle competenze riveniente da queste ultime.

13.1. In verità, la dicitura «*autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica*» fa riferimento alla titolarità del potere autorizzatorio, che in via ordinaria, ai sensi dell'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004 spetta alla Regione, previo parere della Soprintendenza statale (comma 5); in presenza tuttavia di determinati presupposti organizzativi e funzionali,

l'esercizio di detto potere, come noto, può essere delegato agli enti locali (comma 6), conservando la Regione, in quanto titolare dello stesso, comunque la possibilità di intervenire in via sostitutiva, in caso di inerzia dell'ente delegato (comma 10). Il che è quanto accaduto nella regione Toscana, che dapprima in attuazione dell'art. 87 della legge regionale n. 1 del 2005, indi sulla base dell'art. 151 della l.r. n. 65 del 2014 -il cui art. 249 ha consentito di mantenere in vigore in via transitoria le deleghe rilasciate nella precedente cornice ordinamentale-, ha rimesso ai comuni la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, senza fare tuttavia esplicita menzione di quella di vigilanza, oggetto, a livello generale, dell'ampia previsione di cui all'art. 155 del d.lgs. n. 42 del 2004 (che la riserva al Ministero e alle regioni). Da ultimo, la delega, nei limitati termini esplicitati, è stata conferita con la deliberazione del Consiglio regionale n. 31 del 21 maggio 2024.

13.1. Il Collegio ritiene dunque che ordinariamente - e salvi gli effetti della disciplina regionale sulla delega delle competenze amministrative – entrambe le norme evocate vadano riferite alla Regione quale amministrazione che, siccome competente alla gestione dell'autorizzazione paesaggistica, è chiamata ad occuparsene tanto negli aspetti afferenti la valutazione di un'istanza previamente richiesta, quanto in quella della sorte di una trasformazione illecita, a fini sanzionatori oppure di sanatoria; o, quanto meno, vadano riferite pur sempre alla Regione, che è e resta titolare del potere, qualora sussista una delega di esercizio, ma il Comune delegato rimanga inerte (cfr. Cons. Stato, 18 gennaio 2018, n. 312).

Non è evidentemente chiaro il reciproco, ovvero che laddove il Comune sia stato delegato alle attività di amministrazione attiva, essa si estenda agli aspetti sanzionatori, ove non menzionati espressamente (come peraltro talune leggi regionali hanno effettivamente fatto).

14. Quand'anche, peraltro, si acceda alla tesi in forza della quale la delega implica *ex se* anche la facoltà di esercizio dei poteri sanzionatori, seppur

non menzionati, non va dimenticato come ai fini del suo legittimo conferimento si richieda all'Amministrazione delegata una chiara duplicazione delle articolazioni organizzative coinvolte. Il già richiamato art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, infatti, la consente solo « *purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia* ». Si tratta di una previsione palesemente volta ad assicurare la separazione delle due funzioni (urbanistico-edilizia, da un lato e paesaggistica, dall'altro), al fine di assicurare la necessaria autonomia/diversificazione tra le stesse. Solo in tal modo la convergenza di entrambe in un unico soggetto (il Comune, appunto), che pur soddisfa esigenze di economia procedimentale e di sussidiarietà, in quanto avvicina le scelte al territorio nei confronti del quale sono dirette, non rischia di rendere la tutela del paesaggio indebitamente ancillare rispetto alle idee di pianificazione urbanistica dell'Ente territoriale. Quale che sia il livello di autonomia richiesto all'ufficio incaricato della tutela del paesaggio, dunque (tematica sulla quale la dottrina molto ha dibattuto, ipotizzando finanche la doverosa separazione fisica delle sedi), certo è che devono essere distinte le competenze tecnico-scientifiche e diverse le sensibilità, in modo che entrambi gli interessi pubblici intersecati dall'intervento si arricchiscano reciprocamente e convergano verso un obiettivo comune di buon governo del territorio, *lato sensu* inteso.

15. L'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, con formulazione generica e portata generale sovrapponibile a quella di cui all'art. 155 del d.lgs. n. 42 del 2004 per l'ambito paesaggistico, attribuisce il potere di vigilanza in ambito edilizio interamente ai Comuni. Al dirigente o responsabile dell'ufficio è pertanto assegnata la competenza a disporre il ripristino dello stato dei luoghi nell'immediato, ovvero senza passare dalla mediazione

dell'intimazione al proprietario e al trasgressore a provvedere autonomamente, come invece avviene per gli illeciti tipizzati agli artt. 31, 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001. I casi in cui ciò avviene sono quelli di accertata esecuzione o avvio di interventi *sine titulo* (dicitura alla quale peraltro possono ricondursi anche interventi assentibili con i c.d. titoli edilizi "minori", quali la s.c.i.a. o la c.i.l.a.) in vari contesti, ovvero, oltre che laddove ciò avvenga in zone a vario titolo soggette a regime di inedificabilità assoluta, in «[...] *tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici*» (art. 27, comma 2).

In effetti, nel caso di specie l'avvenuta irrogazione della sanzione pecuniaria di euro mille per asserita violazione dell'art. 136, comma 6, della legge regionale n. 65 del 2014, implica la ritenuta sussistenza anche dell'illecito edilizio consistente nella mancata presentazione della c.i.l.a.

16. Il medesimo art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, tuttavia, specifica anche che laddove le opere eseguite o iniziate senza titolo vengano accertate, tra le altre, nelle aree di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 – riferimento da riportare "dinamicamente" al d.lgs. n. 42 del 2004 – il ripristino è comunque disposto, ma «*previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa*». Il senso di tale comunicazione appare chiaro: il legislatore ha inteso garantire un coinvolgimento diretto dell'amministrazione portatrice di interessi specifici e di una competenza qualificata anche in questa fase. Solo ove la stessa rimanga inerte, evidentemente, il suo silenzio, non diversamente qualificato dalla norma, non può risolversi in un pregiudizio o impedimento all'assolvimento dell'obbligo a procedere posto dalla legge in capo al dirigente o responsabile dell'ufficio comunale. Ciò conferma l'assunto in forza del quale non è corretto affermare che quest'ultimo è privo *in toto* di competenza ripristinatoria in presenza di illeciti (anche) paesaggistici.

16.1. Il generico riferimento alle opere eseguite senza titolo, peraltro, ben si attaglia a qualsivoglia tipo di titolo, come già detto, anche dalla diversa angolazione della specificità della normativa che lo prevede: sia che manchi, cioè, per quanto qui di interesse, l'autorizzazione paesaggistica, sia che manchi (anche) quella edilizia, la norma richiede, almeno potenzialmente, un doppio vaglio procedimentale, affidandone la verificabilità in concreto alla previa informativa all'Autorità preposta alla tutela del vincolo.

17. L'ordinanza del Comune di Altopascio del 17 giugno 2024 nulla dice dell'avvenuto coinvolgimento della Regione, ovvero, laddove voglia accedersi alla tesi che anche la funzione di vigilanza sia stata delegata ai Comuni, del (diverso) ufficio preposto alla tutela paesaggistica.

Se, dunque, anche in assenza di un esplicito richiamo nelle premesse normative all'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, non può affatto escludersi che il Comune abbia agito in applicazione di tale potere, tanto da avere anche sanzionato con lo stesso atto l'illecito edilizio, tuttavia non è traccia in atti dell'avvenuto previo coinvolgimento dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, vuoi che la si identifichi nella Regione, come al Collegio pare più corretto, vuoi che si abbia riguardo ad altra articolazione organizzativa.

17.1. E tuttavia la mancanza di una specifica censura in tal senso da parte della Società, esime il Collegio da ulteriormente approfondire gli effetti della (apparente) violazione di legge sulla validità dell'atto impugnato, ovvero se essa si risolva in un vizio caducante, piuttosto che nella mera sospensione temporanea dell'efficacia del ripristino, consentendo un'informativa postuma che eviti comunque la reiterazione del provvedimento in ossequio a principi di salvaguardia degli atti amministrativi per elementari ragioni di economia procedimentale.

18. Le considerazioni svolte rafforzano tuttavia sul piano ermeneutico la ritenuta fondatezza delle censure rubricate *sub* D ed E, nei sensi che di

seguito si vanno a precisare.

19. Il “complesso” delle opere cui fa riferimento il T.a.r. per la Toscana nella sentenza impugnata possono essere scisse nelle loro singole componenti al solo scopo di esaminarne meglio la consistenza: da un lato, dunque, si pongono la recinzione e il cancello; dall’altro, quanto necessario a rendere fruibile il c.d. passo carrabile.

19.1. La puntuale descrizione delle opere, peraltro, si ricava piuttosto dagli scritti difensivi della Società nell’ambito dei procedimenti amministrativi avviati dal Comune che dai verbali di sopralluogo e trova conferma “empirica” inconfutabile negli allegati fotografici. Si tratta, dunque, di una recinzione metallica del tipo a maglia sciolta, di altezza di circa metri 1,40 fuori terra, sostenuta da paletti metallici a “T” senza cordoli di fondazione, che si sviluppa per una lunghezza di ml. 41,50 (unico dato riportato nell’ingiunzione a demolire) lungo il solo lato della proprietà a confine con la strada comunale; di un cancello di metri 5 per 2 di sagoma rettangolare, composto da due ante sorrette da colonnette infisse nel terreno, costituito da profilati e rete metallica a sua volta, talmente simile per conformazione e consistenza, da parere piuttosto una continuazione della rete; di un livellamento del terreno tra la proprietà e la strada, per consentire l’attraversamento dalla prima verso la seconda (passo carrabile, che ai sensi del regolamento di esecuzione del Codice della Strada è l’accesso che consente il passaggio di veicoli da un’area ad uso pubblico a una privata, o viceversa, adatto allo stazionamento di uno o più veicoli).

20. Ai sensi dell’art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (ma analogamente prevedeva la disciplina previgente), i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di immobili ed aree di interesse paesaggistico tutelati dalla legge, non possono introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione e hanno l’obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed

astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. Al comma 9, la norma demanda ad un regolamento ministeriale l'individuazione di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi «*di lieve entità*» in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. Il successivo art. 149 del medesimo Codice individua i casi nei quali l'autorizzazione non è «*comunque*» richiesta, ovvero la manutenzione ordinaria, straordinaria, il consolidamento statico e il restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste. Come si vede, accanto all'indicazione nominativa di ciascuno, è richiamata la precisa connotazione che ne esclude l'impatto sul paesaggio, richiedendo di volta in volta un vaglio non solo tipologico, ma anche qualitativo.

21. In tale cornice, il Collegio ritiene che diversamente da quanto affermato dal Comune di Altopascio, anche le recinzioni, seppure *ex se* di regola non riconducibili ad attività "paesaggisticamente libera", ove se ne dimostri la finalizzazione all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, possono rientrare nella dizione di cui all'art. 149, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 42 del 2004). Non appare affatto implausibile che in particolari contesti territoriali la loro apposizione risponda ad esigenze di tutela delle colture in atto (nella specie, i vigneti), giusta la presenza in zona di fauna selvatica potenzialmente pericolosa per le stesse. In proposito, non vale certo ad escludere tale finalizzazione quanto affermato dal Comune di Altopascio per opporsi all'istanza cautelare, ovvero la mancata apposizione della rete a tutela solo di un lato della proprietà, nonché la presenza di varchi tali da

renderla inadeguata. La portata minimale della scelta, infatti, ben può conseguire ad una conoscenza dello stato dei luoghi o a dati di esperienza (l'esposizione alle scorribande notturne di animali provenienti dal bosco che si trova al di là della strada comunale) che il Comune non confuta. Nessun rilievo ostativo alla qualificazione dell'intervento come strumentale alla (tutela della) attività agricola può assumere infine la riscontrata inadeguatezza dello strumento stesso, che peraltro ben potrebbe essere migliorato in un secondo momento (ad esempio, riparando i varchi che il Comune segnala).

21.1. L'elencazione esemplificativa fornita dall'allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, ritenendo che ogni fattispecie descritta vada ricondotta «*nell'ambito*» degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lettera b) del Codice (così testualmente alla voce A.19, che contempla anche la manutenzione e realizzazione di muretti a secco e abbeveratoi, eseguiti con materiali e tecniche tradizionali, nonché l'installazione di pannelli amovibili per informazione turistica o per attività didattiche ricreative), vuole essere d'aiuto a inquadrare singole situazioni di verificabilità tipica, ma non ad escludere tutte le altre, atipiche, purché, appunto, correlate al medesimo obiettivo.

21.2. D'altro canto, indice univoco del carattere esemplificativo e non esaustivo dei casi riportati all'art. 149, è l'uso dell'avverbio «*comunque*» che figura nella prima riga della norma, a significare – in stretto legame logico con le disposizioni dell'art. 146, commi 1 e 2 – che gli interventi elencati sono in sostanza esclusi dall'autorizzazione paesaggistica non già perché “esonerati” da essa con norma eccezionale, bensì perché irrilevanti sul piano paesaggistico, in quanto insuscettibili anche in astratto di arrecare pregiudizio ai valori paesaggistici protetti. La norma dell'art. 149, in tal senso, assume natura di norma descrittiva di “chiusura” logica del sistema, rispetto ai primi due commi dell'art. 146, piuttosto che di norma costitutiva di eccezioni tassative.

21.3. Il Collegio ritiene infine significativo, ai fini di una corretta interpretazione, valorizzare la simmetria tra le qualificazioni giuridiche connotative contenute nell'art. 146 («*modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione*») e quelle contenute nell'art. 149: alla idoneità delle modificazioni a recare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione prevista dall'art. 146 come condizione per l'assoggettabilità ad autorizzazione, fa da *pendant*, nell'art. 149, la inidoneità degli interventi sottratti alla previa autorizzazione ad alterare lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, ove si tratti di interventi su preesistenze immobiliari, come la manutenzione o il restauro. La somma di queste due connotazioni qualificanti i fatti e gli atti assoggettabili a previo controllo autorizzativo definisce la nozione di rilevanza paesaggistica, quale presupposto comune e generale di sottoposizione di atti e comportamenti al potere di controllo preventivo.

22. A ciò consegue l'accoglimento dell'appello anche senza attingere alle previsioni dell'art. 149 del Codice del 2004.

22.1. La ricordata necessità che il pregiudizio potenziale di un intervento abbia portata sostanziale vale sia con riferimento alla corretta lettura da dare al combinato disposto degli artt. 146 e 149 del Codice del 2004, sia, a maggior ragione, nell'approcciare il d.P.R. n. 31 del 2017 nella sua intera configurazione, e non limitatamente alla sola parte in cui ha esplicitato in una serie di esempi la previsione di cui alla norma da ultimo citata.

23. In proposito, va detto che tale decreto trova la sua legittimazione nella previsione di cui all'art. 12, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, come integrato dall'art. 25 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla l. 11 novembre 2014, n. 164. La norma ha demandato ad un regolamento ministeriale l'adozione di disposizioni modificative e integrative di quello già previsto dall'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e

successive modificazioni, «*al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità*», ma anche di introdurre casi per i quali non è questione di semplificazione procedurale, bensì di inconsistenza tale da escludere radicalmente la necessità del titolo.

Il passaggio, apparentemente formale, è invece di piena sostanza, in quanto di fatto, seppure in attuazione di una attribuzione di potestà regolamentare di delegificazione della materia, sono stati ampliati i casi che il Codice riduceva all'elenco di cui all'art. 149. Affinché ciò risulti coerente anche con il sistema delle fonti, dunque, ne va compresa sia la finalità, sia la struttura contenutistica, che è quella di includere in elenchi esemplificativi il maggior numero di situazioni caratterizzate da una discreta incidenza casistica, onde sottrarle, nei limiti resi possibili dall'astrazione paradigmatica, a vagli rigoristi in contrasto con la realtà fattuale. La inevitabile non onnicomprensività dell'elenco, al pari della necessità che le fattispecie ivi contemplate vengano comunque valutate nella loro reale consistenza consegue alla tipologia della fonte utilizzata e alla scelta metodologica seguita.

23.1. La finalità dichiarata del regolamento del 2017, dunque, è di semplificazione, per «*correggere*» errori della prassi offrendo una risposta ragionevole e ragionata che mira «*a togliere “il troppo e il vano” dalla funzione autorizzatoria paesaggistica*» (così testualmente nella relazione illustrativa del d.P.R. n. 31 del 2017). Tale obiettivo è perseguito da un lato indicando tutta una serie di piccoli interventi ritenuti in generale innocui per il paesaggio e come tali “liberalizzati” *-recte*, esemplificati come potenzialmente neutri sotto il profilo paesaggistico; dall'altro, nel solco della direzione già tracciata con il regolamento precedente, semplificando e accelerando le procedure per un'altra serie di interventi minori, di lieve entità, così da dimezzare i carichi degli uffici e consentire loro di concentrare le risorse nell'esame approfondito e serio (e quindi anche

tempestivo) degli interventi capaci di un effettivo impatto negativo sui beni tutelati.

24. In sintesi, così come le tipologie di interventi liberi contenuti nell'art. 149 hanno portata esemplificativa, egualmente vanno inquadrare quelle fornite negli allegati al d.P.R. n. 31 del 2017, oltre a quanto già detto, cioè, con riferimento all'allegato A e segnatamente alla parte di esso afferente gli interventi a servizio dell'attività agro-silvo-pastorale.

24.1. Per quanto qui di interesse, le parole "recinzioni" e "cancelli" figurano sia nell'allegato A che nell'Allegato B. In particolare, alla lettera A.13, e dunque all'interno della casistica degli interventi esclusi da autorizzazione paesaggistica, si menziona la manutenzione, sostituzione o adeguamento degli stessi, così come dei muri di cinta o di contenimento del terreno, e l'inserimento di elementi antintrusione sugli stessi, per i quali si richiede che rispettino le caratteristiche morfotipologiche, i materiali e le finiture esistenti *«che non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a), b) e c) limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici»*; alla lettera B.21, riferita dunque ai casi di autorizzazione paesaggistica semplificata, si richiama la realizzazione di cancelli, recinzioni, muri di cinta o di contenimento, nonché, nuovamente, l'apposizione sugli stessi di elementi antintrusione, con le ulteriori precisazioni limitative di cui all'ipotesi riportata nell'allegato A.

24.2. Se tuttavia trattasi di un'elencazione con finalità di semplificazione e non precettiva, è di tutta evidenza che anche per la casistica ivi menzionata non potranno non valere, in positivo e in negativo, le regole generali sulla portata sostanziale dell'intervento. Così come, dunque, una recinzione, per consistenza, potrà non fruire del regime semplificato, a contrario e per inconsistenza, essa potrà palesarsi inidonea in assoluto e per precarietà

strutturale ad apportare qualsivoglia modifica ancorché minimale all'assetto del territorio, sì da non necessitare di alcun titolo preventivo.

25. L'equivoco di fondo nel quale incorre il Comune di Poggibonsi, avallato dal primo giudice, è quello di trincerarsi dietro un assolutismo definitorio che travalica la stessa volontà del legislatore, attribuendo portata tassativa all'indicazione regolamentare laddove la stessa assume quale presupposto iniziale la non tassatività dell'elencazione riveniente dalla norma primaria (l'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, più volte ricordato). Reca ancora la relazione illustrativa al d.P.R. n. 380 del 2001: *«Secondo il principio di legalità sostanziale, la cura dell'interesse generale (prevalente su quello particolare individuale) sorregge giustifica il potere – e, con esso, il limite alla libertà – se e nella misura in cui è strettamente necessario al perseguimento e al conseguimento di quegli obiettivi e di quelle finalità protettive del valore-bene-interesse pubblico valutato prevalente dalla legge e dalla legge selezionato come meritevole di una tale cura e tutela. Ma, per definizione, il potere – e la tutela dell'interesse generale – prendono in considerazione, valutano e conseguentemente regolano esclusivamente quegli atti e quei fatti (...) che assumono un rilievo di interesse generale, in quanto almeno in astratto potenzialmente incidenti in modo pregiudizievole sul valore-bene interesse protetto. Tutto ciò che non assurge a questo livello e resta confinato in un ambito di rilevanza puramente privata, per definizione non ha rilevanza (pubblica) paesaggistica».*

25.1. Un minimo esempio di quanto detto può trarsi dal richiamo agli elementi antintrusione sia tra i casi di attività paesaggisticamente libera che tra quelli di attività soggetta ad autorizzazione semplificata: e ciò per l'evidente ragione che la capacità dell'opera di impattare sul territorio va valutata caso per caso e non sempre e necessariamente rientra in un determinato stereotipo normativo.

26. La recinzione di cui è causa, come consta dagli atti, non è stata poggiata su di un muretto di cemento, né tanto meno risulta essere stata realizzata avvalendosi di altro materiale e/o supporto tale da produrre un significativo impatto sull'ambiente, e sul territorio, circostanti; semplicemente i paletti che sorreggono la recinzione sono infissi sul terreno e come tali agevolmente amovibili. Si tratta, con tutta evidenza, di un'opera precaria, facilmente rimovibile e che presenta una minima incidenza sull'ambiente circostante, e che pertanto non richiedeva, per la sua realizzazione, alcun titolo edilizio.

26.1. Attribuendole questa qualificazione, anche questo Collegio ritiene di uniformarsi alla giurisprudenza maggioritaria di questo plesso giurisdizionale, che, in tema di recinzioni, non ritiene necessario l'assenso della competente autorità, tutte le volte in cui le stesse non comportino un'apprezzabile alterazione ambientale e funzionale (cfr. in termini Cons. Stato, sez. VII, 17 luglio 2025, n. 6305, richiamata anche dall'appellante).

A seconda, cioè, che impatto sul territorio vi sia o meno, può anche affermarsi, da altra angolazione, che l'opera realizzata è espressione dello *ius aedificandi*, come tale necessitante di previa legittimazione, o del mero *ius excludendi alios*, che viceversa, quanto meno laddove per il materiale utilizzato e per le dimensioni ridotte dell'intervento, non ne derivi un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale, è mera estrinsecazione del diritto di proprietà (Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2018, n. 3661; Cons. Stato, sez. II, 20 marzo 2020, n. 1997).

27. D'altro canto, neppure l'elencazione delle opere riconducibili alla nozione di «attività edilizia libera» contenuta all'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 abbraccia tutte le possibili esternazioni esemplificative degli interventi irrilevanti. Non a caso la relativa dizione ha continuato a subire nel tempo modifiche atte ad ampliarne la portata: ciò al chiaro scopo di stralciare dal novero del giuridicamente rilevante quanto in passato vi è stato ricondotto, in particolare dalla giurisprudenza, e invece il legislatore

non intende qualificare come tale (v. ad esempio la vicenda delle vetrate panoramiche amovibili, c.d. VEPA, di cui all'attuale lettera b-bis) del richiamato art. 6). Essa va sempre letta attingendone il limite negativo dalla definizione di "nuova costruzione" di cui all'art. 3, lettera e), che comunque richiede una "trasformazione edilizia e urbanistica del territorio". In altre parole, laddove ridetta "trasformazione" non c'è, per l'entità e le caratteristiche dell'opera, seppure essa non rientri nell'elencazione dei casi di attività edilizia libera, non per questo assume *ex se* una giuridica consistenza.

27.1. L'art. 6 del d.P.R., n. 380 del 2001 fa peraltro salvo comunque il rispetto, tra le altre, delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio: il che implica che non necessariamente un intervento "libero" dal punto di vista edilizio lo è anche sotto il profilo paesaggistico. Per tale ragione, il Collegio non ritiene di condividere le affermazioni secondo le quali se l'intervento è qualificabile quale edilizia libera, lo stesso non deve essere sottoposto neppure al parere di compatibilità paesaggistico di cui all'art.146 del c.d. "codice dei beni culturali" (v. ancora Cons. Stato, sez. VII, 17 luglio 2025, n. 6305). L'aggettivazione "libera" che si dà all'attività realizzativa dell'intervento non perde affatto di senso per la circostanza che possono restare necessari i titoli di legittimazione eventualmente previsti dalla legislazione speciale.

28. Semplicemente, si osserva, in generale, che la presenza di un vincolo paesistico non costituisce un impedimento insuperabile all'introduzione *ex novo* di recinzioni al servizio della proprietà privata, ovvero, come nella specie, all'utilizzo agricolo della stessa. Così come, pertanto, dovrà essere effettuata una valutazione oggettiva e concreta di rilevanza della stessa sotto il profilo edilizio, lo stesso è a dire sotto quello paesaggistico, che potrebbe richiedere un maggior rigore: nel caso di specie, tuttavia, l'inconsistenza in una direzione coincide con quella nell'altra. Addirittura, la circostanza che la tutela apposta dal decreto del 1970 venga invocata sub

specie di turbamento del sistema nel suo complesso per come visionabile dal raccordo autostradale, ove rapportato alla tipologia dell'opera e alla sua quasi impercettibile sussistenza, rende la scelta attuata dal Comune ancora più sproporzionata. Sotto tale profilo, dunque, un giudizio motivato in termini di impatto visivo, in ragione, ad esempio, dei colori, della fattezze, della non armonia col paesaggio (nella specie insussistenti), chiarendo l'angolazione ovvero la prospettiva del potenziale deturpamento avrebbe potuto essere reso dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo ove correttamente coinvolta nel procedimento demolitorio, così evitando di basare l'intimazione sul mero richiamo del paradigma normativo, del tutto avulso finanche da una descrizione di dettaglio delle opere.

29. Quanto al "passo carrabile" l'accoglimento del ricorso si basa sulla riconosciuta dimostrazione dello stato legittimo del manufatto. Rileva peraltro il Collegio come trattandosi di opera sostanzialmente sotterranea il suo impatto sul paesaggio appare addirittura ancor più inconsistente di quello della rete con cancello, sicché davvero non si riesce a comprendere quale tipo di disturbo visivo esso possa arrecare a chi dal viadotto autostradale riesca ad immaginarne, piuttosto che vederne effettivamente l'esistenza.

30. Ad ogni buon conto, diversamente da quanto opinato dal T.a.r. per la Toscana, la produzione fotografica tratta peraltro dagli archivi IGM appare sufficiente a documentare la preesistenza di un passo, comunque strutturato, idoneo a far superare la fossetta di scolo -la cui preesistenza non è contestata dal Comune – e a dare l'unico senso possibile allo sbocco della strada interpodereale esattamente in quel punto di potenziale contatto, e quindi di accesso, alla confinante strada comunale. 31. Come è noto, la necessità di previa legittimazione di un intervento edilizio a livello nazionale e in termini generali è datata dal 1° settembre 1967 (fatte salve, ovviamente, talune eccezioni, di seguito ricordate) in quanto così ha disposto l'art. 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765, che ha sostituito l'art.

31 della legge n. 1150 del 1942. In passato, la allora denominata licenza edilizia era infatti necessaria solo in presenza di un piano regolatore o di un programma di fabbricazione (ovvero l'omologo strumento pianificatorio per Comuni di piccole dimensioni), e nelle zone di espansione o nei centri abitati (urbanisticamente intesi, ovvero configurati tali essi pure nella pianificazione urbanistica, in assenza di una definizione generale da parte del legislatore). La Corte costituzionale ha inoltre precisato (sentenza n. 217 del 2022) che il titolo edilizio poteva essere previsto anche in precedenza, vale a dire addirittura prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica fondamentale, n. 1150 del 1942, laddove disponessero in tal senso i regolamenti comunali o la legislazione speciale, in particolare quella contenente norme di tutela dal rischio sismico.

In base, inoltre, alle indicazioni della legge n. 1497 del 1939, la presenza del vincolo paesaggistico imponeva comunque il titolo connesso allo stesso.

Ma nella specie il vincolo paesaggistico è stato imposto solo nel 1970, sicché all'epoca della sua realizzazione non sussisteva né la necessità del titolo edilizio (non essendone stata opposta la sussistenza in base, ad esempio, a un regolamento comunale), né quella del titolo paesaggistico.

31.1. Nel richiamato caso di manufatto realizzato prima del 1° settembre 1967, l'art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 consente ora di utilizzare qualsivoglia tipologia di documento probante lo stato legittimo dell'immobile, ovvero, quale *extrema ratio*, ogni «*altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza*», oltre che «*riprese fotografiche*», estratti cartografici, ecc.

Alla produzione delle foto "ufficiali" il Comune non ha contrapposto alcun convincente elemento probatorio atto a disconoscerne la portata, salvo valorizzare la mancata percezione visiva del "passo" ex se: il che peraltro conferma non tanto la sua inesistenza, quanto la sua non percepibilità, allora come adesso, giusta il suo consistere in una sorta di livellamento,

nella specie garantendo il deflusso delle acque con apposita tubatura, dei piani di campagna tra strada e proprietà della Società.

31.2. Grava sul privato interessato l'onere della prova dell'ultimazione entro una certa data di un'opera edilizia abusiva, allo scopo di dimostrare che essa rientra fra quelle per le quali si può ottenere una sanatoria speciale ovvero fra quelle per cui non era richiesto un titolo *ratione temporis*, perché realizzate legittimamente senza titolo; va, tuttavia, ammesso un temperamento secondo ragionevolezza nel caso in cui, il privato, da un lato, porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti che costituiscono circostanze importanti) e, dall'altro, il Comune non analizzi debitamente tali elementi e fornisca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio. In sostanza, la deduzione della parte privata di concreti elementi di fatto relativi all'epoca dell'abuso trasferisce - solo quella - l'onere della prova contraria in capo all'amministrazione (Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2025, n. 1924; *id.*, 24 giugno 2024, n. 5547).

La documentazione fotografica unitamente ad altra documentazione, seppure non assolve «*un onere probatorio pieno non fornendo prova certa della data esatta di realizzazione del manufatto abusivo in questione, gli stessi rappresentano comunque sufficienti elementi probatori «dotati di alto grado di plausibilità»* (Cons. Stato, 29 luglio 2020, n. 4833) che pur non raggiungendo la certezza processuale sulla datazione delle opere in contestazione, impongono che sia l'amministrazione a fornire elementi di prova contraria - idonei a supportare il proprio assunto, alla base dell'impugnati provvedimenti di diniego di sanatoria e di ordine demolitorio - in mancanza dei quali i provvedimenti impugnati in primo grado devono essere annullati, ed esattamente il primo per difetto di istruttoria, risultando carente un adeguato accertamento del presupposto

provvedimentale e il secondo per illegittimità derivata» (C.G.A.R.S., sezione giurisdizionale, 21 luglio 2025, n. 596).

32. Infine, merita di essere accolto anche l'ultimo motivo di gravame.

L'affermazione del Comune, secondo la quale la diversa finalità, esplicitata in atti, dei provvedimenti facenti capo a distinte articolazioni organizzative dello stesso (segnatamente, l'ufficio tributi da un lato e quello competente per urbanistica-edilizia, dall'altro), ne giustificherebbe la possibile intrinseca contraddittorietà, non può essere accolta.

La necessità, al contrario, che l'amministrazione si esprima con una sola voce costituisce il diretto precipitato di qualsivoglia scelta di semplificazione procedimentale. Di fatto, cioè, essa è sempre destinata a fallire laddove la gestione dei procedimenti avvenga in maniera parcellizzata, atomistica e addirittura contraddittoria. A nulla vale la creazione degli sportelli unici per le attività produttive o per l'edilizia, se in mancata osservanza dei più elementari principi di leale collaborazione e trasparenza dell'azione amministrativa il Comune palesi la sua capacità di mettere a sistema le diverse istanze, non soltanto duplicando i procedimenti, ma addirittura non preoccupandosi della coerenza tra loro dei rispettivi esiti.

33. Per tutto quanto sopra detto, l'appello va accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado.

34. La complessità della vicenda trattata e la novità di alcune argomentazioni affrontate giustificano la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di entrambi i gradi di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2026

con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

L'ESTENSORE

Antonella Manzione

IL PRESIDENTE

Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO