

Serre domestiche, autonomia dei regimi paesaggistico ed edilizio e criteri oggettivi di qualificazione dell'intervento

T.A.R. Toscana, Sez. III 22 ottobre 2026, n. 2035 - Modica de Mohac di Grisi, pres.; Lo Sapio, est. - Verrecchia (avv. Chierroni) c. Comune di Firenze (avv.ti Minucci, Pisapia e Romeo).

Edilizia e urbanistica - Attività edilizia - Serra - Nozione - Individuazione - Criteri.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

All'esito del sopralluogo effettuato il 9 febbraio 2021, agenti della polizia municipale del Comune di Firenze hanno accertato, all'interno del giardino di proprietà della ricorrente, la presenza di due manufatti abusivi: a) una struttura in intelaiatura metallica, con tamponamento e copertura in policarbonato, delle dimensioni di m 3,00 x 5,10, per una superficie complessiva di mq 15,30, con un'altezza minima di 2,10 e massima 2,40, posta su una base realizzata in mattoni di tufo, indicata anche nel verbale di sopralluogo come "serra"; b) ed una tettoia in legno, aperta sui quattro lati, delle dimensioni di m 4,00 x 4,50.

Avviato il procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 193 legge regionale della Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante "*Norme per il governo del territorio*", oggetto di comunicazione con nota del 19 aprile 2021, la ricorrente ha provveduto a rimuovere la copertura della tettoia, originariamente in legno e con guaina superiore, trasformando l'opera in un pergolato, e pertanto il procedimento si è concluso con l'ordinanza oggetto di odierna cognizione, che ha ad oggetto solo il primo manufatto.

Già in sede procedimentale, parte ricorrente asseriva che, nel caso specifico, non si trattasse di un manufatto per "*ricovero attrezzi*", ma di una *serra* per la protezione delle piante, così deducendo l'applicazione del punto 12 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017, come tale esente da autorizzazione paesaggistica e la sua sottrazione all'alveo applicativo dell'art. 15 delle Norme Tecniche di attuazione del vigente Regolamento Urbanistico.

Il ricorso è infondato.

Con il primo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 e del d.P.R. n. 31/2017, sostenendo che il manufatto avrebbe natura di *serra domestica*, poiché il punto 12 dell'Allegato A del 13 febbraio 2017, n. 31, sottrae all'autorizzazione paesaggistica, tra l'altro, "*l'installazione di serre ad uso domestico con superficie non superiore a 20 mq, a condizione che tali interventi non interessino i beni di cui all'art. 136, comma 1, lettera b) del Codice*".

Riferisce inoltre che il manufatto non costituirebbe un ricovero per attrezzi soggetto ai limiti dimensionali dell'art. 15 NTA del Regolamento urbanistico, bensì una *serra* destinata al ricovero stagionale di piante; come tale, rientrerebbe nell'edilizia libera quale accessorio di limitate dimensioni non stabilmente infisso al suolo, secondo il punto 48 del relativo Glossario. Da ciò deduce l'assenza di abusività dell'opera e, conseguentemente, l'illegittimità dell'ordine di demolizione impugnato in questa sede.

La censura non può essere condivisa.

Secondo un consolidato orientamento, che è condiviso dal Collegio, la riconducibilità di un manufatto alla nozione di "*serra*", che il legislatore nazionale sottopone al regime giuridico di edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett. e) del d.P.R. d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, recante "*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*", non dipende dalla denominazione ad esso attribuita, in sede procedimentale, né dalla sola destinazione funzionale al ricovero di piante impressa da chi ne detiene il possesso, ma dalle sue caratteristiche oggettive e strutturali.

In particolare, per attribuire ad uno specifico manufatto la natura di "*serra*" assumono rilievo plurimi indici, quali l'assenza di opere murarie, la limitata consistenza materiale e la stagionalità effettiva dell'installazione, intesa come attitudine alla periodica rimozione e reinstallazione; viceversa, la presenza di elementi stabilmente infissi al suolo e la permanenza nel tempo depongono per la natura stabile dell'opera e per la necessità del titolo edilizio (cfr. tra le altre, Cons. Stato, sez. II, 15 marzo 2024, n. 2501).

Nel caso di specie, le caratteristiche oggettive dell'opera depongono in senso contrario alla sua riconducibilità a tale fattispecie.

Il manufatto presenta infatti dimensioni pari a m 3,00 x 5,10, per una superficie di mq 15,30, è costituito da un'intelaiatura metallica con tamponamento e copertura in policarbonato ed è stabilmente collocato su un basamento in mattoni di tufo, realizzato previa sistemazione del terreno, come si evince anche sia dal verbale di sopralluogo che dalla documentazione fotografica.

Con riguardo a tale elemento basamentale, parte ricorrente sostiene che esso non assolverebbe a una funzione di stabile

ancoraggio al suolo, ma costituirebbe un mero piano di appoggio sul quale la struttura graverebbe per il proprio peso (“*appoggio per gravità*”).

Tale prospettazione, tuttavia, non è di per sé decisiva ai fini della qualificazione giuridica dell’opera, che deve essere effettuata considerando complessivamente le sue caratteristiche oggettive, sopra menzionate, quali dimensioni, materiali impiegati, configurazione strutturale, modalità di inserimento sul terreno e attitudine alla permanenza nel tempo. In tale prospettiva, la presenza di un basamento in elementi murari, unitamente alla consistenza dell’intelaiatura e dei tamponamenti, costituisce un indice rilevante della stabilità del manufatto, indipendentemente dalla circostanza che la sovrastruttura sia materialmente fissata al basamento mediante opere strutturali di ancoraggio.

Non assume peraltro rilievo decisivo la circostanza che la struttura sia concretamente utilizzata per il ricovero di piante. La qualificazione dell’intervento deve infatti essere effettuata sulla base delle sue caratteristiche oggettive e non sulla base della destinazione contingentemente impressa dal proprietario.

Cosicché, seppure mediante l’uso di un *nomen iuris* non corretto rispetto alla categoria giuridica di intervento edilizio, la cui definizione è riservata, come noto, al legislatore nazionale (cfr. tra le altre, Corte cost. n. 309/2011, n. 68/2018), la valutazione operata dal Comune quanto all’abusività dell’opera e alla sua sussumibilità al regime dell’autorizzazione paesaggistica semplificata è esente dalla censura spiegata da parte ricorrente.

È parimenti infondato, per ragioni analoghe a quelle appena esposte, anche il secondo motivo, con il quale si deduce la violazione dell’art. 15 delle NTA del Regolamento Urbanistico, sul presupposto che il manufatto sarebbe semplicemente appoggiato al terreno e, pertanto, riconducibile agli interventi consentiti in regime di edilizia libera.

L’art. 15 delle NTA consente, per quanto rileva nella presente controversia, elementi accessori semplicemente appoggiati al suolo, quali gazebo e pergolati, nonché un unico manufatto destinato al ricovero degli attrezzi, di superficie non superiore a mq 6 e altezza non superiore a m 2. Il manufatto in esame, come si evince dalla sua descrizione già riportata, non presenta alcuna di tali caratteristiche. Esso ha superficie superiore a mq 15 e altezza media eccedente il limite previsto dalla disposizione e, soprattutto, non costituisce un elemento meramente appoggiato al terreno, risultando stabilmente ancorato ad un basamento murario in mattoni di tufo.

Anche sotto tale profilo è perciò irrilevante che il manufatto venga utilizzato come serra anziché quale ricovero di attrezzi. Deve infine essere respinto il terzo motivo, con il quale la ricorrente deduce l’illegittimità dell’art. 15 delle NTA del Regolamento Urbanistico, assumendone il contrasto con la disciplina nazionale e regionale in materia di edilizia libera, in quanto la disposizione comunale non consentirebbe la libera installazione di serre di superficie inferiore a mq 20, diversamente da quanto previsto dal punto A.12 dell’Allegato A al d.P.R. n. 31/2017.

L’assunto muove anzitutto dall’erronea sovrapposizione di due distinti piani normativi.

Il d.P.R. n. 31 del 2017 opera esclusivamente sul piano della tutela paesaggistica: esso individua, in attuazione dell’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, gli interventi per i quali l’autorizzazione paesaggistica non è richiesta e quelli assoggettati al procedimento autorizzatorio semplificato. La riconducibilità di un’opera a una delle fattispecie contemplate dagli Allegati A o B rileva, pertanto, ai soli fini della necessità, o meno, dell’autorizzazione paesaggistica e del relativo regime procedimentale.

Da tale qualificazione non discende, invece, alcuna conseguenza automatica quanto alla legittimità urbanistico-edilizia dell’intervento. Un’opera può essere esente da autorizzazione paesaggistica e, nondimeno, risultare soggetta a titolo edilizio.

I due regimi operano, dunque, su piani distinti e cumulativi: la disciplina paesaggistica attiene alla tutela del bene vincolato, mentre quella urbanistico-edilizia riguarda la conformità dell’intervento alle categorie edilizie, ai titoli abilitativi e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici applicabili.

Ne consegue che l’eventuale riconducibilità del manufatto al punto A.12 dell’Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 – che peraltro è stata esclusa nella vicenda in esame – potrebbe valere soltanto ad escludere la necessità dell’autorizzazione paesaggistica, ma non sarebbe di per sé sufficiente a qualificare l’opera come attività edilizia libera né a superare eventuali limiti posti dalla disciplina urbanistica comunale.

In ogni caso, sia l’art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 sia l’art. 136 della legge regionale n. 65/2014 fanno espressamente salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali. Ne consegue che la disciplina dell’edilizia libera non impedisce al Comune di dettare, attraverso la pianificazione urbanistica, prescrizioni più restrittive in relazione alle caratteristiche del territorio, tanto più in aree caratterizzate da particolare pregio paesaggistico, purché non siano sovvertite le tipologie di categorie di interventi edilizi, con i rispettivi regimi edilizi.

In conclusione, il ricorso va pertanto rigettato.

La peculiare vicenda procedimentale giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

(Omissis)