

Pubblicato il 25/06/2026

N. 05110/2026REG.PROV.COLL.

N. 0****/2024 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2024, proposto dai signori ****
****, **** ****, quale erede di ****, e ****, quale erede di ****, rappresentati e
difesi dagli avvocati Andrea Di Leo e Francesco Lanata', con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di ****, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione
Seconda) n. 18214/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 10 giugno 2026 il Cons. Maria Grazia Vivarelli;

Vista l'istanza di passaggio in decisione senza discussione da remoto degli avvocati Andrea Di Leo e Francesco Lanatà;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti sono proprietari, in proprio e quali eredi della sig.ra ****, di una unità immobiliare sita nel Comune di ****, Lungomare **** s.n.c., posta al secondo piano di un fabbricato di maggiore consistenza e distinta in catasto al foglio ****, particella ****, sub ****.

L'edificio è stato realizzato in forza della licenza edilizia n. ****/1970 e della successiva variante n. ****/1971, con ultimazione dei lavori entro il dicembre 1972.

Sull'area è stato successivamente imposto vincolo paesaggistico con d.m. 19 gennaio 1977.

2. Con riferimento all'unità immobiliare oggetto di causa, dagli accertamenti compiuti risulta che la stessa, originariamente assentita con una superficie lorda pari a mq 58,36, presenta in realtà una superficie pari a mq 73,71. Tale scostamento deriva da alcune difformità rispetto al titolo edilizio originario, consistenti in ampliamenti realizzati in corso d'opera.

In particolare, come ricostruito nell'appello e secondo la verifica disposta nel giudizio di primo grado sulla base delle risultanze tecniche, detti ampliamenti hanno interessato due porzioni dell'appartamento e hanno comportato un incremento complessivo della superficie. Ne è conseguito anche un aumento della metratura e della volumetria dell'unità immobiliare.

Le difformità in questione vengono qualificate come interventi eseguiti già in fase di realizzazione del fabbricato, e quindi risalenti all'epoca originaria della

costruzione, con conseguente incidenza sia sul piano della superficie che su quello del volume complessivo dell'immobile.

2.1. Il sig. **** ha presentato domanda di accertamento di conformità edilizia e istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica.

Il procedimento paesaggistico si è concluso favorevolmente con determinazione della Regione Lazio prot. n. **** del 26 aprile 2019, sul presupposto che le opere fossero state realizzate in sede di costruzione dell'immobile e, quindi, prima dell'apposizione del vincolo.

3. Successivamente, gli interessati hanno rinunciato alla sanatoria edilizia e hanno presentato istanza di fiscalizzazione dell'abuso ai sensi dell'art. 34, comma 2, d.P.R. n. 380/2001.

4. Con provvedimento del 25 gennaio 2021 il Comune di **** ha respinto l'istanza, ritenendo che l'intervento non fosse riconducibile alla parziale difformità fiscalizzabile.

Il Comune ha valorizzato, in particolare, la presenza del vincolo paesaggistico, la ritenuta non coesistenze delle opere rispetto alla costruzione originaria, la riconducibilità dell'intervento alla ristrutturazione edilizia in totale difformità e il superamento dei limiti previsti dall'art. 17, comma 1, lett. c) ed e), l.r. Lazio n. 15/2008.

5. Gli interessati hanno impugnato il diniego dinanzi al TAR Lazio, deducendo la natura genetica delle difformità, l'irrilevanza del vincolo paesaggistico sopravvenuto, l'erronea qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia in totale difformità e l'insussistenza di variazioni essenziali ostative alla fiscalizzazione.

6. Nel giudizio di primo grado il TAR ha disposto verifica.

6.1 Il verificatore ha rilevato che la planimetria catastale del 1971 coincide sostanzialmente con l'attuale stato dei luoghi e che la variazione catastale del 2018 non ha comportato modifiche della consistenza edilizia.

Il verificatore ha inoltre calcolato, con riferimento alla sola unità immobiliare, una variazione planimetrica pari al 71%.

7. Il TAR Lazio, con sentenza n. 18214 del 5 dicembre 2023, ha respinto il ricorso, ritenendo dirimente il superamento del limite del 10% di cui all'art. 17, comma 1, lett. e), l.r. Lazio n. 15/2008.

Il Collegio ha reputato corretto il calcolo della variazione di sagoma con riferimento alla singola unità immobiliare, anziché all'intero fabbricato.

8. Avverso tale pronuncia hanno proposto appello *****, *****, ***** e *****, deducendo:

I) violazione e falsa applicazione dell'art. 17, comma 1, lett. e), l.r. Lazio n. 15/2008, per avere il TAR parametrato la modifica di sagoma alla singola unità immobiliare e non al fabbricato nel suo complesso;

II) violazione degli artt. 32, 33 e 34 d.P.R. n. 380/2001 e degli artt. 16, 17 e 18 l.r. Lazio n. 15/2008, in relazione alla natura coeva delle difformità, al vincolo paesaggistico sopravvenuto e all'erronea qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia in totale difformità;

III) violazione dell'art. 17, comma 1, lett. c), l.r. Lazio n. 15/2008, nonché illegittimità costituzionale della soglia regionale del 2%, ritenuta non coerente con il parametro statale dell'aumento consistente della cubatura o della superficie.

9. Il Comune di ***** non si è costituito in giudizio.

10. All'udienza del 10 giugno 2026 tenutasi da remoto, la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

1. Gli appellanti hanno proposto tre motivi di appello avverso la sentenza del TAR Lazio n. 18214/2023.

1.1. Con il primo motivo deducono violazione e falsa applicazione dell'art. 17, comma 1, lett. e), l.r. Lazio n. 15/2008 (1. Ai fini dell'applicazione degli articoli 15 e 16, costituiscono variazioni essenziali al progetto approvato le opere eseguite abusivamente quando si verifichi una o più delle seguenti condizioni:...e) modifica della sagoma quando la sovrapposizione di quella autorizzata, rispetto a quella realizzata in variante, dia un'area oggetto di variazione, in debordamento od in rientranza, superiore al 10 per cento (oggi 15%) della sagoma stessa).

Contestano la sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistente una variazione essenziale per modifica della sagoma superiore al 10%.

Secondo gli appellanti, il TAR avrebbe erroneamente assunto come parametro la sola unità immobiliare oggetto dell'istanza di fiscalizzazione, mentre avrebbe dovuto fare riferimento alla sagoma complessiva del fabbricato, unitariamente assentito con licenza edilizia del 1971.

1.2. Con il secondo motivo gli appellanti ripropongono le censure, rimaste assorbite in primo grado, relative alla natura coeva delle difformità, all'irrelevanza del vincolo paesaggistico sopravvenuto e all'erronea riconduzione dell'intervento alla fattispecie della ristrutturazione edilizia in totale difformità.

Sostengono che le difformità siano state realizzate in sede di costruzione del fabbricato e che, pertanto, non possano essere valutate come interventi successivi né aggravate dalla sopravvenienza del vincolo paesaggistico.

1.3. Con il terzo motivo contestano l'applicazione dell'art. 17, comma 1, lett. c), l.r. Lazio n. 15/2008.

Deducono, in particolare, che il Comune avrebbe erroneamente valorizzato il superamento della soglia regionale, senza svolgere una valutazione autonoma e

puntuale dell'intervento e senza correttamente rapportare la difformità al fabbricato nel suo complesso.

2. L'appello è fondato nei termini che seguono.

3. Il primo motivo merita accoglimento.

Il TAR ha fondato la decisione sul dato, tratto dalla verifica, secondo cui la variazione di sagoma sarebbe pari al 71%.

Tale dato, tuttavia, è stato calcolato assumendo come termine di raffronto la sola unità immobiliare degli appellanti.

Questa impostazione non può essere condivisa.

La sagoma è la conformazione planivolumetrica della costruzione e riguarda, per sua natura, l'ingombro esterno dell'edificio.

Nel caso di un fabbricato composto da più unità immobiliari e assentito con un unico titolo edilizio, la verifica della variazione di sagoma non può essere frazionata con riferimento al singolo appartamento, ma deve essere compiuta rispetto al fabbricato nel suo complesso.

Nel caso in esame, l'unità immobiliare degli appellanti è parte di un edificio unitariamente assentito con la licenza edilizia n. ****/1971, in variante alla licenza edilizia n. ****/1970.

Ne deriva che il raffronto avrebbe dovuto riguardare la sagoma complessiva del fabbricato e non quella della sola porzione immobiliare oggetto dell'istanza.

Il dato del 71%, pur risultante dalla verifica, non poteva quindi essere assunto come elemento dirimente ai fini dell'art. 17, comma 1, lett. e), l.r. Lazio n. 15/2008.

La sentenza va pertanto riformata nella parte in cui ha ritenuto integrata una variazione essenziale sulla base del superamento del limite del 10% calcolato sulla sola unità immobiliare.

4. Venuto meno il profilo ritenuto assorbente dal TAR, devono essere esaminate le ulteriori censure riproposte dagli appellanti, nei termini che seguono.

5. Gli elementi istruttori acquisiti depongono nel senso della riconducibilità delle difformità alla fase originaria di realizzazione del fabbricato e, comunque, non consentono di fondare con adeguato supporto istruttorio la diversa conclusione raggiunta dal Comune.

Dagli atti risulta che il fabbricato è stato realizzato in forza della licenza edilizia del 1971 ed ultimato entro il 1972.

Risulta altresì che la Regione Lazio, nel procedimento paesaggistico, ha ritenuto le opere realizzate in sede di costruzione dell'immobile e, quindi, anteriormente all'apposizione del vincolo paesaggistico del 1977.

Tale conclusione trova conferma nella verifica svolta in primo grado, atteso che il verificatore ha rilevato che la planimetria catastale depositata nel 1971 coincide sostanzialmente con lo stato attuale dei luoghi, salve imprecisioni grafiche e marginali differenze interne. Ha, inoltre, chiarito che la variazione catastale del 2018 non ha comportato modifiche della consistenza edilizia.

6. Ne deriva che il Comune non poteva, quindi, desumere dalla variazione catastale del 2018 la prova di un intervento edilizio successivo perché la variazione risulta riferita alla rappresentazione interna dell'unità immobiliare e non alla realizzazione di nuovi volumi.

Neppure la documentazione fotografica richiamata nel provvedimento appare sufficiente a dimostrare una diversa epoca di realizzazione delle opere.

Il Comune non ha, quindi, adeguatamente dimostrato che le difformità siano frutto di un intervento successivo rispetto alla costruzione originaria.

7. Da tale accertamento deriva anche l'erroneità del richiamo all'art. 33 d.P.R. n. 380/2001.

La vicenda non riguarda un autonomo intervento di ristrutturazione edilizia eseguito in assenza di titolo o in totale difformità, ma trattasi di difformità risalenti alla realizzazione del fabbricato assentito nel 1971.

Il Comune ha quindi erroneamente qualificato l'intervento, applicando un regime sanzionatorio non coerente con la concreta vicenda edilizia.

8. Alla luce di quanto precede, è fondato anche il profilo relativo al vincolo paesaggistico sopravvenuto.

Il vincolo è stato imposto nel 1977, quindi dopo la realizzazione del fabbricato e delle difformità, sicché non poteva essere valorizzato dal Comune quale elemento automaticamente ostativo alla fiscalizzazione, in assenza di una adeguata verifica sulla datazione delle opere.

Le disposizioni che attribuiscono rilievo alla presenza del vincolo presuppongono che l'intervento sia stato eseguito su un immobile già vincolato, mentre nel caso di specie le difformità risultano anteriori al vincolo.

Del resto, l'Amministrazione competente in materia paesaggistica aveva già ritenuto che non vi fosse illecito paesaggistico proprio perché le opere erano anteriori all'imposizione del vincolo.

9. Quanto al motivo relativo all'art. 17, comma 1, lett. c), l.r. Lazio n. 15/2008, il Comune aveva richiamato anche il superamento della soglia del 2% del volume o della superficie lorda complessiva del fabbricato.

Tale profilo non è stato esaminato dal TAR, essendo stata ritenuta assorbente la questione della sagoma.

Tuttavia, nel provvedimento comunale il richiamo alla lett. c) si inserisce in una motivazione complessiva viziata, fondata su presupposti non corretti: la non coesistenza delle opere, la rilevanza ostativa del vincolo sopravvenuto, la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia in totale difformità e il calcolo della sagoma sulla singola unità immobiliare.

Il Comune avrebbe dovuto verificare in modo chiaro e specifico l'incidenza delle difformità rispetto al fabbricato unitariamente assentito, non limitandosi ad utilizzare dati riferiti alla sola unità immobiliare o comunque inseriti in una motivazione non coerente con la natura dell'intervento.

10. Resta ferma la possibilità per l'Amministrazione, in sede di riedizione del potere, di rivalutare l'istanza alla luce dei principi sopra indicati, verificando in modo puntuale e motivato l'eventuale ricorrenza dei presupposti ostativi alla fiscalizzazione con riguardo alla normativa sopravvenuta in ragione del principio del tempus regit actum.

11. Non occorre esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate dagli appellanti poiché esse sono state prospettate in via subordinata e restano assorbite dall'accoglimento delle censure principali.

12. In conclusione, l'appello va accolto.

13. Le spese del doppio grado possono essere compensate, tenuto conto della particolarità della vicenda, della natura tecnica delle questioni esaminate e della mancata costituzione del Comune appellato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, annulla i provvedimenti impugnati. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Sabato, Presidente FF

Davide Ponte, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE
Maria Grazia Vivarelli

IL PRESIDENTE
Giovanni Sabato

IL SEGRETARIO