

Soppalco senza titolo con aumento di superficie in area vincolata: è abuso maggiore

di [Giorgio Tacconi](#)

Non possono essere sanate le opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico

Mercoledì 11 dicembre 2024

Il Tar del Lazio, nella **sentenza n. 21170 del 26 novembre 2024**, ha respinto un ricorso per l'annullamento del provvedimento con il quale il Comune di Roma Capitale ha rigettato l'istanza di condono avente ad oggetto la realizzazione, **in assenza di titolo edilizio e in area vincolata**, di alcuni interventi edilizi afferenti a un appartamento *"consistenti, nel dettaglio, in un **aumento di superficie** (circa mq. 19) interno alla preesistente volumetria ottenuto mediante la chiusura di uno spazio a doppia altezza, che ha dato luogo alla realizzazione di una porzione di solaio interpiano in continuità con quello esistente"*.

Nel provvedimento di reiezione il Comune, qualificato l'intervento quale **"ampliamento residenziale** per mq 19 di S.U.R.", motivava il rigetto sulla base della circostanza che l'area su cui insiste l'abuso risulta gravata dal **vincolo paesaggistico**.

Il soppalco senza titolo con aumento di superficie in area vincolata

Il ricorso era motivato dall'erroneo convincimento che [sull'abuso in questione](#) fosse intervenuto il **silenzio-assenso** ma il Tar ha richiamato una sentenza del Consiglio di Stato che precisa: *"Perché possa formarsi il silenzio-assenso su un'istanza di condono edilizio, il termine di ventiquattro mesi decorre dalla presentazione della medesima domanda, a condizione che la stessa risulti **completa in ogni sua parte** (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1813 del 15 marzo 2022)"*.

Inoltre, il titolo abilitativo tacito può formarsi per effetto del silenzio-assenso soltanto se la domanda di sanatoria presentata possiede i **requisiti soggettivi e oggettivi** per essere accolta, in quanto la mancanza di taluno di questi impedisce in radice che possa avviarsi il procedimento di sanatoria, in cui il decorso del tempo è mero co-elemento costitutivo della fattispecie autorizzativa.

Nel caso specifico, le domande di sanatoria presentate dalle parti ricorrenti difettavano di uno dei presupposti legali per il rilascio della sanatoria edilizia, atteso che tutte le opere abusive integravano **abusi maggiori insistenti su un'area vincolata**. Nessun titolo abilitativo tacito può formarsi in relazione a fattispecie nelle quali **la condonabilità è preclusa** a causa della tipologia dell'abuso e del **carattere vincolato** dell'area sulla quale insistono.

Non è quindi configurabile la formazione del provvedimento tacito di assenso su domande di sanatoria edilizia relative ad **interventi realizzati in aree sottoposte a vincoli paesaggistici**, quale, appunto, quella per cui è causa. L'imposizione del vincolo, essendo intervenuta prima della scadenza del termine per la formazione del titolo tacito, ha impedito quest'ultima.

Quando un abuso ha entità "minore"

Nemmeno fondate sono state ritenute le considerazioni sull'**entità "minore" dell'abuso**, identificato dalla stessa ricorrente quale *"aumento della superficie utile mediante la realizzazione di un ampliamento di un preesistente solaio all'interno di una unità immobiliare destinata ad abitazione"*, con ciò descrivendo l'intervento in maniera incompatibile e non aderente alle fattispecie di abusi minori di cui alle tipologie 4, 5 e 6 dell'allegato A al decreto-legge n. 269/2023.

La realizzazione di un **soppalco di ampie dimensioni**, che ha determinato un ampliamento pari a 19 mq di superficie utile residenziale rientra nel concetto di **ristrutturazione edilizia "pesante"** e, pertanto, nell'ambito delle opere identificabili quali abusi maggiori, come del resto indicato anche nell'istanza di condono.

La disciplina edilizia del soppalco

La sentenza evidenzia che la disciplina edilizia del **soppalco**, ovvero dello spazio aggiuntivo che si ricava all'interno di un locale, interponendovi un solaio, va **apprezzata caso per caso**, in relazione alle caratteristiche del manufatto. *“Quando il soppalco sia di dimensioni non modeste e comporti una **sostanziale ristrutturazione** dell'immobile preesistente, con **incremento delle superfici** dell'immobile e, in prospettiva, ulteriore carico urbanistico, è necessario il titolo abilitativo”* (Cons. Stato, sez. VI, n. 1002 del 11 febbraio 2022).

Il soppalco rientra invece nell'ambito degli **interventi edilizi minori**, per i quali il titolo non è richiesto, ove sia tale da **non incrementare la superficie** dell'immobile. Quest'ultima ipotesi si verifica solo nel caso in cui lo spazio realizzato col soppalco consista in un **vano chiuso, senza finestre o luci, di altezza interna modesta**, tale da renderlo assolutamente non fruibile alle persone.

Nelle aree vincolate sono sanabili solo le opere di minore rilevanza

Possono ritenersi suscettibili di sanatoria, nelle aree soggette a vincoli, solo le **opere di minore rilevanza**, corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 del decreto legge n. 269 del 2003, integrate dalle opere di **restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria**, mentre per le altre tipologie di abusi, quale quello della ricorrente, riconducibili alle tipologie di illecito di cui ai nn. 1, 2 e 3, del menzionato Allegato, interviene una preclusione legale alla sanabilità delle opere abusive.

La norma statale è chiara nell'indicare come ostativa alla possibilità di rilascio del condono la realizzazione di opere recanti **nuove superfici e nuovi volumi** su aree soggette a vincoli posti a tutela dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere.

In senso ancor più restrittivo è intervenuta la **legge regionale della Regione Lazio n. 12 del 2004**, la quale, all'art. 3, comma 1, lettera b), prevede la non sanabilità delle opere realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, **in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio** e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali.

Aumento di superficie in area vincolata: la non sanabilità delle opere

In definitiva, non possono essere sanate le opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici (come nella fattispecie) e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico.

Nessun rilievo assume la **verifica di compatibilità urbanistica o paesaggistica**, essendo la valutazione circa la non condonabilità di abusi maggiori in aree vincolate già serbata dal legislatore a priori. In effetti, in ragione della insanabilità *in nuce* degli abusi maggiori in zona vincolata, la Pubblica amministrazione non è tenuta, in tali casi, a procedere ad alcun accertamento in concreto della compatibilità dell'abuso rispetto al vincolo imposto, mediante l'acquisizione del parere da parte dell'Autorità garante della sua tutela, né a verificare la compatibilità urbanistica delle opere: a fronte dell'**accertata assoluta non condonabilità** dell'abuso maggiore su bene vincolato, la verifica della conformità urbanistica, nella fattispecie correttamente omessa dalla Pa, non assume, infatti, alcuna rilevanza.

La disciplina condonistica è una **disciplina straordinaria ed eccezionale**, ancorata ai ristretti limiti entro i quali la sanabilità dell'abuso è consentita dalla stessa e prescinde, dunque, dalle regole che governano la edificabilità ordinaria ed a regime.