

# Irrilevanza sotto il profilo paesaggistico delle opere puramente interne

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 10-6-2026

Nell'ambito applicativo dell'art. 32, comma 27, lett. d) del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 (cd. "terzo condono"), la presenza di un vincolo paesaggistico non assume rilievo ostativo qualora le opere abusive abbiano natura esclusivamente interna e non siano visibili dall'esterno, risultando pertanto inidonee a incidere sui valori paesaggistici tutelati, purché tale circostanza sia documentalmente attestata e non contestata dall'amministrazione.

## Guida alla lettura

La pronuncia del Consiglio di Stato n. 2993/2026 si occupa dell'**incidenza del vincolo paesaggistico sul positivo esito della domanda di condono edilizio**.

La previsione di riferimento, l'art. 32, comma 27, lett. d) del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, dispone, infatti, che **le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria qualora siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli** imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi, fra gli altri, **dei beni ambientali e paesistici**, qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Nel caso di specie, per una unità immobiliare oggetto di un intervento di manutenzione straordinaria (restauro e risanamento conservativo) veniva presentata un'istanza di sanatoria edilizia relativa a lavori interni, respinta per asserito contrasto con il disposto dell'art. 3, comma 1, lett. b, della legge Reg. Lazio n. 12/2004, in quanto l'immobile insisteva in un'area oggetto di vincolo paesaggistico.

A fronte della conferma del provvedimento di rigetto da parte del Tar adito, in sede appello è stato dedotto l'errato inquadramento dell'intervento edilizio in questione, riguardante la costruzione di un soppalco nell'ambito di un'opera di manutenzione straordinaria o restauro conservativo, privo di destinazione residenziale e non comportante un aumento del carico urbanistico, caratteristiche che lo rendevano condonabile anche in presenza di vincoli paesaggistici.

Il Consiglio di Stato, nell'accogliere l'appello, muove il proprio ragionamento dalla giurisprudenza di riferimento secondo la quale, ai sensi dell'art. 32, comma 27, lett. d) del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 (c.d. "terzo condono"), **le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a**

**specifici vincoli, fra cui quello ambientale e paesistico, sono sanabili solo se, oltre al ricorrere di ulteriori condizioni, consistano in opere minori senza aumento di volume e superficie, quali restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria.**

Nella sostanza, se, normalmente, la presenza di un vincolo osta alla sanabilità dell'abuso edilizio, **occorre valutare in concreto se l'abuso sia effettivamente lesivo degli interessi protetti dal vincolo.**

Pertanto, **la realizzazione di un soppalco costituisce un intervento da valutarsi caso per caso**, nel senso che soltanto se idoneo a generare un **maggiore carico urbanistico** esso sarà riconducibile all'ambito della ristrutturazione edilizia, mentre laddove sia tale da dare vita a una superficie accessoria, ben potrà essere considerato un intervento minore compatibile con la manutenzione straordinaria o il risanamento conservativo.

Accertata quindi l'astratta sanabilità del soppalco in esame insistente in area vincolata, il Collegio ritiene che, **laddove il vincolo considerato sia un vincolo paesaggistico, vale a dire riferito all'inquadramento visivo dell'intervento nel contesto tutelato**, appare evidente che **la natura solo interna, e non visibile dall'esterno, delle opere preclude in radice la stessa possibilità di un concreto pregiudizio per i valori tutelati**, di modo che, ove dagli atti allegati alla domanda risulti attestata e non controversa una tale circostanza e la stessa non sia espressamente revocata in dubbio del Comune, alcun rilievo può essere attribuito alla presenza del vincolo, in quanto lo stesso, alla stregua di un **criterio di ragionevolezza e proporzionalità**, non è comunque suscettibile di poter essere leso dall'opera considerata.

**Le esigenze di tutela alla base del vincolo** – nel caso di specie di tipo paesaggistico, a protezione del contesto visivo in cui si colloca l'opera – **divengono quindi la regola per stabilire la condonabilità** o meno dell'intervento di cui trattasi, con una **valutazione** da compiersi **in concreto**, in ossequio ai **criteri di ragionevolezza e di proporzionalità del mezzo rispetto al fine tutelato.**

Per tali ragioni, l'appello viene accolto data la presenza di un'opera di manutenzione o ristrutturazione priva di idoneità lesiva in concreto del vincolo paesaggistico considerato.

Pubblicato il 15/04/2026

N. 02993/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01893/2024 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1893 del 2024, proposto da Abitare s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Lais, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Nicotera 29;

***contro***

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Riserva Naturale Statale del Litorale Romano, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale Dello Stato, domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentate difesa dall'avvocato Andrea Magnanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del TAR del Lazio, Sezione IV Ter, n. 12153/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nella udienza smaltimento del giorno 11 marzo 2026 il Cons. Raffaello Sestini e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

**FATTO e DIRITTO**

1- Viene appellata la sentenza n. 12153/2023 emessa dal T.A.R. per il Lazio – Sezione Quarta Ter in data 19 luglio 2023, che ha rigettato il ricorso n. 12133/2019, volto all'annullamento della determinazione dirigenziale n. QI/145493/2018 emessa dal Dipartimento Edilizia U.O. Condoni di Roma Capitale, con la quale è stata respinta l'istanza di condono n. prot. n. 0/508377 sot. 0 a suo tempo presentata dall'impresa Abitare s.r.l., odierna appellante.

2 - Riferisce al riguardo la medesima società di avere realizzato su di un fabbricato sito in Roma, via Cristoforo Sabbadino n. 126, una serie di interventi di manutenzione straordinaria, ovvero di restauro e risanamento conservativo. In particolare, per una delle unità immobiliari oggetto dell'intervento veniva presentata un'istanza di sanatoria edilizia relativa a lavori interni, consistenti nella realizzazione di un soppalco con superficie non residenziale (s.n.r.) e non praticabile, di circa 36 mq.

3 - Con il citato provvedimento dirigenziale il Comune di Roma respingeva l'istanza suddetta adducendo il contrasto con il disposto dell'art. 3, comma 1, lett. b, della legge Reg. Lazio n. 12/2004, in quanto l'immobile insisteva in un'area oggetto di vincolo paesaggistico. La determinazione dirigenziale n. QI/145493/2018 del Comune di Roma veniva impugnata davanti al TAR del Lazio, che respingeva il ricorso con la sentenza ora appellata.

4 – La pronuncia di primo grado viene appellata articolando un unico motivo di diritto così rubricato: *“Errore nel giudizio – errata interpretazione della legge n. 326/01 e della l.r. n. 12/04, nonché del d.p.r. n. 31/17 ed errata qualificazione degli interventi oggetto di condono”*.

4.1 - Parte appellante deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui i giudici di primo grado non avrebbero correttamente inquadrato l'intervento edilizio, riguardante la costruzione del soppalco con destinazione non residenziale, avendo erroneamente ritenuto che lo stesso determinasse un aumento del carico urbanistico.

4.2 - Secondo la tesi di parte appellante, viceversa, la realizzazione del soppalco rientrerebbe in un'ipotesi di manutenzione straordinaria o di restauro conservativo, come tale condonabile anche in presenza di vincoli paesaggistici, e ciò in quanto *“ il soppalco non è finestrato, è di altezza limitata, che ne impedisce una fruizione residenziale; è privo di qualsiasi impianto tecnologico (ad esempio, i servizi igienici) che possa portare a supporre che il ricorrente possa, in futuro, utilizzare diversamente il soppalco. L'unico elemento “rilevante” è la dimensione del soppalco, ma in realtà la stessa è legata alle caratteristiche dell'abitazione, che ha una SUL residenziale imitata a fronte di soffitti molto alti. Con il soppalco non residenziale si è quindi cercato di ottenere spazi ove riporre vestiti, oggetti non di uso quotidiano, per migliorare la fruizione degli spazi ad uso residenziale”*.

4.3 - Sotto altro profilo, parte appellante ritiene che il Tar avrebbe erroneamente fatto applicazione del principio *tempus regit actum* in quanto non avrebbe tenuto in considerazione la retroattività delle disposizioni sopravvenute, in particolare dell'allegato A, lett. A1), del d.P.R. n. 31/2017, che prevede l'esonero di alcuni interventi dall'autorizzazione paesaggistica ex art. 149 del d.lgs. n. 42/2004 indipendentemente dal momento dell'adozione del provvedimento richiesto.

5- Roma Capitale si è costituita in giudizio.

6- Anche il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, e la Riserva Naturale Statale del Litorale Romano si sono costituiti in giudizio.

6.1- Con memoria difensiva depositata in data 13 gennaio 2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha eccepito il proprio difetto di legittimazione, in quanto erroneamente qualificato quale legale rappresentante della predetta Riserva Naturale Statale del Litorale Romano. A tale riguardo ha richiamato il Decreto del Ministro dell'ambiente del 29 marzo 1996 (pubblicato sulla G.U.R.I. - Serie generale n. 101 del 2 maggio 1996), recante "*Istituzione della riserva naturale statale del Litorale romano e relative misure di salvaguardia*", il quale dispone all'art. 5 che la gestione della riserva è affidata ai Comuni di Roma e Fiumicino per le aree di rispettiva competenza, da ciò conseguendone l'erronea qualificazione del Ministero quale legale rappresentante della predetta Riserva naturale.

7- Roma Capitale e Abitare s.r.l. hanno poi depositato rispettive memorie e memorie di replica.

8- *In limine litis* va vagliata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, riproposta nella presente sede dalla difesa erariale per conto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

8.1 - A tale riguardo, occorre rilevare che qualora l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sia stata respinta dal primo giudice con pronuncia espressa, il relativo capo deve essere oggetto di impugnazione, essendosi formato su di esso il giudicato interno (Cons. Stato, Ad. Plen., 8 maggio 1996, n. 2; Id., 22 dicembre 1982, n. 21). Solo se sull'eccezione il primo giudice non si sia pronunciato la stessa può essere ritualmente riproposta, così come è accaduto in questo caso, con la memoria di

costituzione.

8.2 - Può peraltro essere omessa ogni ulteriore considerazione sul punto considerata la manifesta infondatezza dell'eccezione, che non può che essere disattesa, essendo il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica certamente legittimato ad assicurare, anche mediante poteri di controllo sostitutivo, il perseguimento dei valori di tutela ambientale e dell'habitat naturalistico e di rispetto della biodiversità che hanno motivato l'istituzione della Riserva Naturale Statale in esame, a maggior

ragione a seguito dall'affidamento della sua mera gestione ai due Comuni interessati sotto la vigilanza di quel Ministero, anziché prevedersi, a tal fine, l'istituzione di un apposito soggetto munito di specifiche competenze ed operante in raccordo con il medesimo Ministero.

9 – Nel merito, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha chiarito che, ai sensi dell'art. 32, comma 27, lett. d) del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 (cd. "terzo condono"), le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli, fra cui quello ambientale e paesistico, sono sanabili solo se,

oltre al ricorrere di ulteriori condizioni, siano comunque opere minori senza aumento di volume e superficie, quali restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria (Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 3550/2025).

9.1 - In tale quadro, la realizzazione di un soppalco costituisce un intervento da valutarsi caso per caso, nel senso che soltanto se idoneo a generare un maggiore carico urbanistico esso sarà riconducibile all'ambito della ristrutturazione edilizia, mentre laddove sia tale da dare vita a una superficie accessoria, ben potrà essere considerato un intervento minore compatibile con la manutenzione straordinaria o il risanamento conservativo (C.d.S., Sez. II, 21 marzo 2025, n. 2373).

9.2 - Accertata in tal modo la almeno teorica possibilità di una sanatoria del soppalco in esame in area vincolata, occorre altresì convenire che nello stesso senso, laddove il vincolo considerato sia un vincolo paesaggistico, vale a dire riferito all'inquadramento visivo dell'intervento nel contesto tutelato, appare evidente che la natura solo interna, e non visibile dall'esterno, delle opere preclude in radice la stessa possibilità di un concreto pregiudizio per i valori tutelati, di modo che, ove dagli atti allegati alla domanda risulti attestata e non controversa una tale circostanza e la stessa non sia

espressamente revocata in dubbio del Comune, alcun rilievo può essere attribuito alla presenza del vincolo, in quanto lo stesso, alla stregua di un criterio di ragionevolezza e proporzionalità, non è comunque suscettibile di poter essere lesa dall'opera considerata.

10 - L'appello deve essere quindi accolto, in presenza di un'opera di manutenzione o ristrutturazione priva di idoneità lesiva in concreto del vincolo paesaggistico considerato.

11 – Ne consegue, per l'effetto, l'accoglimento del ricorso di primo grado e l'annullamento degli atti ivi impugnati, discendendone l'obbligo del Comune intimato di procedere senza indugio al rilascio del titolo richiesto ove non emergano motivi ostativi diversi da quelli fatti oggetto del presente ricorso.

12 – Le spese del doppio grado di giudizio sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza accoglie il ricorso di primo grado ed annulla gli atti ivi impugnati, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna Roma Capitale a rifondere alla società appellante le spese del doppio grado di giudizio, liquidate in Euro 7.000,00 oltre ad oneri di legge.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio con riguardo al Ministero e all'Ente parco intimati.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente F/F

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere