

Pubblicato il 16/04/2026

N. 03014 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 08161/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8161 del 2025, proposto dal Comune di Ardea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianfranco Passalacqua, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 326;

contro

Arcangelo Picca e Alessandra Cattani, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Faramondi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 15779/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Arcangelo Picca e di Alessandra Cattani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 marzo 2026 il Cons. Marco Valentini e uditi per le parti gli avvocati Gianfranco Passalacqua e Mario Faramondi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Avanti il giudice di prime cure gli originari ricorrenti, odierni appellati, hanno proposto ricorso per ottenere l'annullamento del provvedimento di *avvio del procedimento amministrativo*, prot. n. 13935 del 22 febbraio 2022, nella parte in cui è stato ordinato ai ricorrenti di provvedere ad effettuare il pagamento dell'oblazione ministeriale pari a € 3.451,27, degli oneri concessori pari a € 51.421,01 e dei diritti di segreteria pari a € 1.802,09, notificato ai ricorrenti in data 3 marzo 2022.

Il primo giudice ha accolto parzialmente il ricorso, annullando il provvedimento impugnato nella parte in cui pone a carico dei ricorrenti l'ulteriore somma di euro 3.451,27, a titolo di oblazione, in quanto non dovuta, nonché nella parte in cui vengono determinati gli oneri di urbanizzazione ai fini dell'ottenimento del permesso in sanatoria in riferimento ai criteri vigenti al tempo del rilascio del relativo permesso. Ciò fermo e impregiudicato il dovere dell'Amministrazione di procedere alla rideterminazione degli oneri di urbanizzazione dovuti, avendo però riguardo ai criteri vigenti al tempo di presentazione della domanda di condono.

A sostegno del ricorso, gli originari ricorrenti, odierni appellati, lamentavano l'erroneità del provvedimento impugnato nella parte in cui ha determinato l'oblazione e gli oneri di urbanizzazione avendo riguardo al tempo di rilascio del provvedimento di condono, anziché a quello della presentazione della relativa istanza.

Inoltre, gli originari ricorrenti deducevano l'illegittimità della condotta dall'Amministrazione che, nonostante il notevole lasso di tempo trascorso dalla data della domanda di condono, risalente al 1986, non avrebbe concluso il procedimento e, anziché procedere in tal senso, avrebbe chiesto un'integrazione documentale in riferimento a documenti già in suo possesso, perché depositati in uno con l'istanza di condono.

Il TAR ha valutato preliminarmente un primo elemento contenutistico del provvedimento impugnato, volto all'acquisizione, da parte dell'Amministrazione, nel termine di giorni 60, di ulteriore documentazione utile alla conclusione dell'istruttoria sulla domanda di condono presentata dai ricorrenti in data 3 febbraio 1986, con l'avvertenza che, decorsi inutilmente tale termini, si sarebbe addivenuto alla declaratoria di improcedibilità dell'istanza di condono, all'ordine di demolizione dell'immobile abusivo, ovvero all'acquisizione dello stesso da parte del Comune.

Sempre in via preliminare, il TAR ha evidenziato un secondo elemento contenutistico del provvedimento impugnato, da rinvenirsi nella quantificazione, da parte del Comune, da un lato delle ulteriori somme dovute dai ricorrenti a titolo di oblazione, di oneri concessori e di diritti di segreteria e, dall'altro, nell'intimazione al pagamento delle predette somme, con l'espresso avvertimento che, decorso inutilmente il termine di giorni 60, esse sarebbero state iscritte a ruolo, con ulteriore aggravio di spese, sanzioni e interessi in danno dei ricorrenti.

Tanto premesso, il giudice di prime cure ha statuito che il tenore del provvedimento impugnato, che ricollega sanzioni rilevanti in danno dei ricorrenti, depone per l'immediata lesività della sfera giuridica dei soggetti da esso attinti, con conseguente genesi dell'interesse ad agire in capo a essi.

Nel merito, il primo giudice si è soffermato sui parametri temporali di riferimento per la quantificazione degli importi dovuti in favore del Comune, distinguendo tra le

somme da esso richieste a titolo di oblazione da quelle richieste a titolo di oneri concessori.

Quanto alle prime, il TAR ha richiamato la giurisprudenza di legittimità che ha stabilito che, ai fini della determinazione delle somme dovute, debba aversi riguardo alla data di presentazione della domanda di condono.

Ne consegue, secondo la sentenza impugnata, che l'importo integrativo richiesto, pari a ulteriori € 3.451,27, comprensivo degli interessi, non è dovuto dai ricorrenti in favore del Comune.

Quanto alle seconde, ha rilevato il TAR un contrasto giurisprudenziale tra un primo orientamento, che, in sintesi, sancisce che la determinazione del contributo di concessione in sanatoria deve effettuarsi con riferimento alle tariffe vigenti al momento della domanda e un secondo orientamento che, invece, opina nel senso contrario di ritenere che gli oneri concessori debbano essere quantificati avendo riguardo al momento del rilascio del provvedimento di condono.

Ha ritenuto il TAR di aderire, diffusamente argomentando, al primo orientamento.

Tanto premesso, il giudice di prime cure ha statuito, quanto agli oneri di urbanizzazione in relazione al permesso in sanatoria ex L. 47/1985, che questi debbano essere determinati avendo riguardo ai criteri vigenti al tempo di presentazione della domanda di condono.

Il TAR ha invece ritenuto infondato il secondo motivo di ricorso, in quanto dal confronto tra la domanda di condono, in uno agli allegati, e la documentazione integrativa richiesta dal Comune, non è emersa sovrapposizione.

Avverso la sentenza impugnata in data 24 ottobre 2025 è stato depositato ricorso in appello.

Si sono costituiti in giudizio Arcangelo Picca e di Alessandra Cattani.

Alla camera di consiglio del 18 novembre 2025 la causa è stata rinviata al merito.

In data 12 febbraio 2026 ha depositato memoria il Comune appellante.

In data 23 febbraio 2026 hanno depositato memoria di replica gli appellati.

All'udienza pubblica del 17 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In sede di appello, è stata in via preliminare censurata, con il primo motivo, la sentenza di primo grado nella parte in cui non avrebbe accolto l'eccezione pregiudiziale di rito sollevata dal Comune originariamente intimato in merito all'inammissibilità del ricorso di prime cure, interposto avverso la mera comunicazione di "*avvio del procedimento amministrativo*" prot. 13935 del 22 febbraio 2022, in quanto atto endoprocedimentale e, in quanto tale, non autonomamente impugnabile.

Il TAR adito, pur rilevando specificatamente come fosse necessaria una integrazione documentale da parte dei ricorrenti per la conclusione della pratica di condono, avrebbe infatti erroneamente ritenuto, secondo l'appellante, il provvedimento gravato come immediatamente lesivo degli interessi dei ricorrenti e, pertanto, autonomamente e immediatamente impugnabile.

Ne discende che, secondo l'appellante, il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse, non essendo la nota di avvio del procedimento oggetto dell'impugnativa idonea ad arrecare di per sé alcun danno al ricorrente.

Con il secondo motivo, l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha statuito che gli oneri di urbanizzazione vadano calcolati dal Comune al momento di presentazione della domanda e non al momento del rilascio del provvedimento di condono, cioè a conclusione dell'*iter* in sanatoria.

Evidenzia al riguardo l'appellante come la vicenda afferente le modalità di calcolo degli oneri concessori avrebbe formato oggetto di interlocuzioni tra le amministrazioni interessate, anche sulla base di un parere reso in senso conforme alla Regione Lazio dall'Avvocatura generale dello Stato. Inoltre, l'amministrazione si sarebbe

determinata in senso conforme alla più recente e maggioritaria giurisprudenza sul punto, che avrebbe statuito come gli oneri di urbanizzazione vadano parametrati, e dunque richiesti al privato, al momento del rilascio del titolo in sanatoria, e dunque alla data di ultimazione della domanda, in quanto occorrerebbe necessariamente tener conto, tra l'altro, dell'adeguatezza al contesto del momento in cui il titolo viene rilasciato.

Infatti, evidenzia l'appellante, l'ambiente urbanistico, i costi delle opere di urbanizzazione ed i carichi urbanistici sarebbero soggetti a mutamenti nel tempo, ragione per la quale ancorare l'onere in un momento storico di presentazione della domanda rischierebbe di sottostimarli rispetto alle reali esigenze.

Il citato orientamento della giurisprudenza amministrativa, evidenzia ancora l'appellante, si fonda sul principio del *tempus regit actum*, secondo cui gli atti amministrativi sono regolati dalla normativa vigente al momento della loro adozione, così garantendo, nella fattispecie, un adeguato contemperamento tra l'interesse pubblico alla corretta compensazione degli oneri urbanistici effettivamente gravanti sull'opera e l'interesse privato alla prevedibilità dell'aggravio economico.

Quanto alle ulteriori argomentazioni di cui alla sentenza impugnata, richiama l'appellante un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il lungo lasso di tempo trascorso dal momento della presentazione della domanda di condono non renderebbe invocabile alcun legittimo affidamento nel provvedere su eventuali istanze di sanatoria o condono degli abusi realizzati.

La mera inerzia, anche prolungata, da parte dell'Amministrazione, nell'esercizio dei propri poteri di controllo del territorio, non sarebbe pertanto idonea a far divenire legittimo ciò che sarebbe sin dall'origine illegittimo, con la conseguenza che il trascorrere del tempo non può certamente radicare un affidamento di carattere legittimo in capo al proprietario dell'opera abusiva sulla regolarizzazione di fatto di quest'ultima.

L'appello è parzialmente fondato.

Osserva il Collegio, quanto al primo motivo di appello, che ha ragione il primo giudice a ritenere che la dedotta natura endoprocedimentale del provvedimento, tale dunque da non consentirne l'impugnazione, può essere individuata solamente nella sua prima parte, che riguarda la richiesta di adempimenti istruttori volti al completamento della documentazione necessaria al procedimento, mentre la seconda parte dello stesso provvedimento, in quanto recante gravose sanzioni, si configura come sostanzialmente e immediatamente lesivo della sfera giuridica dei soggetti destinatari, con conseguente interesse ad agire in capo ad essi, indipendentemente dalla sua veste formale.

Il primo motivo di appello, pertanto, deve essere respinto.

Quanto al secondo motivo, il Collegio, pur tenendo conto, come rilevato dal primo giudice, dell'esistenza di orientamenti giurisprudenziali non univoci, e della circostanza che la Regione Lazio, competente in relazione all'ambito territoriale in cui ricade il presente contenzioso, non ha provveduto a individuare il *dies a quo* per il calcolo degli oneri di urbanizzazione, con la conseguenza che debba farsi riferimento all'applicazione della legge nazionale, così come interpretata dalla giurisprudenza amministrativa, ritiene di aderire alla giurisprudenza più recente di questo Consiglio di Stato, che si richiama anche con valore di precedente specifico e conforme, ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a., alla luce della quale “ (.....) *il principio per il quale gli oneri concessori vanno determinati secondo le tabelle vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria, e non a quello della presentazione della domanda, trova fondamento, in primo luogo, nell'applicazione del principio tempus regit actum, perché è soltanto con l'adozione del provvedimento di sanatoria che il manufatto diviene legittimo e, quindi, concorre alla formazione del carico urbanistico che costituisce il presupposto sostanziale del pagamento del contributo e, in secondo luogo, su considerazioni di ordine teleologico, in quanto consente di meglio tutelare l'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione*

rispetto ai costi reali da sostenere (cfr. Cons. St., sez. II, 19/02/2021, n.1485; Id., sez. II, 17/11/2020, n. 7124; Id., sez. II, 27/04/2020, nn. 2667 e 2680; Id., sez. VI, 2/07/2019, n. 4514). Correttamente, pertanto, l'ente appellato ha calcolato i costi facendo applicazione delle tabelle vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria. (...)" (Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2341/2023).

Ne discende, per conseguenza, che nessun legittimo affidamento in capo al ricorrente circa l'entità della somma da esso complessivamente dovuta in favore del Comune, in ragione del lungo tempo intercorso per la definizione del procedimento, può ravvisarsi, né, tanto meno, come si desume da plurime pronunce della giurisprudenza amministrativa, invero correttamente richiamate da parte appellante, versandosi in materia della richiesta di sanatoria di un illecito, il mero decorso del tempo può evidentemente sortire l'effetto di trasformare in lecito ciò che *ab origine* si configura come illecito, materializzando una sorta di diritto alla regolarizzazione.

Infine, nemmeno sussistono dubbi di costituzionalità della normativa in base alla quale viene intimato il pagamento dell'ulteriore somma dovuta, avendo la Corte costituzionale affermato (ordinanza n.105/2010) che in astratto il legislatore può ancorare la quantificazione degli oneri concessori a differenti momenti: alla data dell'abuso; alla data di presentazione della domanda; alla data di rilascio del titolo; all'entrata in vigore di norme statali o regionali.

Pertanto, non si appalesa irragionevole né macroscopicamente illogica la scelta dell'amministrazione di ancorare la quantificazione degli oneri alla data di rilascio del titolo, rappresentando tale momento una delle possibili scelte.

Di conseguenza, il sindacato giurisdizionale deve arrestarsi a tale soglia, in quanto, altrimenti opinando, sconfinerebbe nel merito amministrativo, censurabile in sede di ricorso per cassazione per eccesso di potere giurisdizionale.

L'appello, pertanto, respinto il primo motivo, va parzialmente accolto quanto al secondo motivo, nei sensi illustrati.

Sussistono nondimeno, in ragione dell'esistenza delle oscillazioni giurisprudenziali sul tema oggetto di causa, giusti motivi per la compensazione delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge il primo motivo e per la restante parte lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione, e di conseguenza, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniela Di Carlo, Presidente F/F

Sergio Zeuli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Marco Valentini, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE

Marco Valentini

IL PRESIDENTE

Daniela Di Carlo

IL SEGRETARIO