

Pubblicato il 28/05/2025

N. 10337/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03160/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero **di** registro generale 3160 del 2023, proposto da
Liudmila Tikhomirova, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe
Scavuzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Giuseppe Paolo Alaimo, con domicilio digitale come da PEC da
Registri **di** Giustizia;

per l'annullamento

della Determinazione Dirigenziale numero repertorio CD/2219/2022 del
26/10/2022 numero protocollo CD/135534/2022 del 26/10/2022, **di** Roma
Capitale, Municipio III Direzione Tecnica P.O Edilizia Privata: Ispettorato,
Insegne, Idoneità, Alloggiative, Ufficio Disciplina Edilizia Privata e
Urbanistica, notificata il 25/11/2022, recante l'oggetto “*Ingiunzione a demolire e
rimettere in pristino le opere e gli interventi **di** ristrutturazione edilizia abusivamente
realizzati a Roma in via Camillo Iacobini n. 200. Sc. B, piano secondo, int. 6 –*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto **di** costituzione in giudizio **di** Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2025 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con atto introduttivo notificato e depositato nei termini **di** rito, la ricorrente avversava la d.d. rep. n. 2219 del 26 ottobre 2022 del Municipio III **di** Roma Capitale con cui quell'amministrazione le ingiungeva – in qualità **di** responsabile dell'abuso – **di** rimuovere, entro 60 giorni, l'intervento edilizio abusivamente compiuto sull'immobile sito in Roma alla via Camillo Iacobini n. 200, scala B, piano secondo, interno 6, e consistente nell'ampliamento della cennata unità immobiliare attraverso l'annessione all'ambiente soggiorno **di** questa **di** una preesistente loggia posta in corrispondenza **di** un balcone, intervento ritenuto costituire un ampliamento eseguito in assenza **di** titolo abilitativo, a tal fine non risultando sufficiente la CILA prot. n. CD/35204 presentata dalla ricorrente il 15 marzo 2018, già dichiarata non accoglibile con nota municipale prot. n. 73634 del 22 giugno 2021.

In punto **di** fatto, la ricorrente rappresentava:

- **di** non esser più proprietaria dell'immobile **di** cui trattasi sin dal 16 ottobre 2018;
- poco prima della cessione a terzi del suddetto bene, **di** aver presentato una CILA per lavori **di** manutenzione dell'immobile il 15 marzo 2018;
- che, nel corso **di** un'attività ispettiva promossa a seguito della presentazione **di** altri titoli edilizi da parte dei successivi acquirenti dell'immobile, la Polizia Locale capitolina effettuava un sopralluogo all'interno dell'immobile al

termine del quale l'amministrazione riteneva sussistere l'asserito ampliamento volumetrico del locale soggiorno contestato con il provvedimento oggetto del presente giudizio.

Contro la determinazione impugnata, ella articolava quattro distinti mezzi **di** censura.

Con il primo, si doleva della violazione degli artt. 3 e 34-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 e dell'eccesso **di** potere del provvedimento avversato per carenza **di** istruttoria, erroneità nella motivazione ed inesistenza dei presupposti ritenendo, nella sostanza, insussistente l'illecito edilizio asseritamente accertato da Roma Capitale in quanto, da un lato, l'intervento edilizio in questione non sarebbe stato privo **di** titolo (siccome legittimato attraverso la presentazione della CILA prot. n. CD/35204 del 15 marzo 2018) e, dall'altro, esso non sarebbe neppure giuridicamente configurabile alla stregua **di** un ampliamento del volume preesistente costituendo esso, piuttosto, una modesta irregolarità geometrica **di** minima entità verificatasi già nel corso dell'edificazione del fabbricato e suscettibile **di** rientrare nella nozione **di** tolleranza esecutiva **di** cui all'art. 34-*bis* del d.P.R. cit.

In definitiva quindi, sempre secondo la ricorrente, la chiusura fatta oggetto **di** contestazione da parte **di** Roma Capitale, non costituendo ampliamento dell'unità immobiliare esistente ma, tutt'al più una variazione non essenziale intervenuta già in fase **di** edificazione del manufatto, non legittimerebbe un'azione repressiva dell'amministrazione per quella che costituirebbe, **di** contro, un'opera **di** manutenzione straordinaria dell'esistente.

Col secondo motivo **di** gravame, parte ricorrente censurava la violazione, da parte del provvedimento impugnato, del principio del legittimo affidamento, oltre all'eccesso **di** potere per carenza **di** istruttoria e **di** motivazione, lamentando l'assenza **di** giustificazione alcuna all'emanazione del provvedimento all'infuori del mero interesse al ripristino della legalità violata e, soprattutto, l'assenza **di** qualunque considerazione rivolta all'interesse del

privato al mantenimento dell'opera contestata, tanto più nel caso **di** specie in cui la realizzazione della stessa risulta risalente nel tempo.

Con il terzo motivo **di** ricorso, la ricorrente si doleva della violazione dell'art. 34 del d.P.R. n. 380/2001 e del mancato rispetto della sequenza e delle garanzie procedurali ivi consacrate, lamentandosi della circostanza che l'amministrazione avesse irrogato la misura ripristinatoria in argomento senza neppure valutare preventivamente se la demolizione potesse avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità.

Infine, con un ultimo motivo **di** ricorso, parte ricorrente contestava la violazione **di** legge e l'eccesso **di** potere del provvedimento impugnato in quanto carente dell'indicazione (prevista dall'art. 8, comma 2, lett. *c-bis* della legge n. 241/1990) del termine entro il quale avrebbe dovuto concludersi il procedimento, omissione che avrebbe impedito alla ricorrente **di** conoscere la data entro cui si sarebbe concluso il procedimento che la riguardava e **di** presentare osservazioni e memorie in tempo utile affinché fossero prese in considerazione e valutate dall'amministrazione procedente prima della conclusione del procedimento.

Roma Capitale si costituiva con memoria con la quale contestava, nel merito, la fondatezza delle pretese rivolte da controparte.

All'udienza pubblica del 21 maggio 2025, infine, la causa passava in decisione.

Il ricorso proposto non può essere positivamente apprezzato.

A parere **di** parte ricorrente, infatti, l'ampliamento dell'ambiente soggiorno dell'appartamento – **di** cui ella non è più proprietaria, ma compiuto allorché l'immobile era da costei posseduto – avvenuto attraverso la chiusura **di** una loggia presente sul balcone in corrispondenza **di** detto locale e l'accorpamento della superficie chiusa così ottenuta al resto degli spazi interni, non costituirebbe un illecito edilizio ma, tutt'al più, una variazione non essenziale inferiore al 2 per cento della volumetria e della superficie complessiva dell'immobile e, quindi, rientrerebbe nella nozione **di** tolleranze

costruttive **di** cui all'art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380/2001, nel testo *ratione temporis* applicabile.

Tale assunto non può essere condiviso in quanto, come rilevato in giurisprudenza, l'istituto in questione può essere riferito esclusivamente “alle sole divergenze occorse in fase esecutiva per minime imperfezioni, **di** regola impercettibili, emergenti dalle lavorazioni **di** cantiere” o, in ogni caso, “alle difformità realizzate nel corso della realizzazione **di** un progetto approvato”, ma non può mai estendersi sino a ricomprendere intere opere non contemplate dal titolo che costituiscano “*un aliquid novi rispetto ai titoli rilasciati e un aliud rispetto agli interventi assentiti per tipologia, materiali e finalità **di** utilizzo*” (così Cons. St., sez. II, n. 2510 del 15.3.2024. In termini analoghi, Cons. St., sez. II, n. 4975 del 3.6.2024; Cons. St., sez. II, n. 8591 del 28.10.2024).

Nel caso **di** specie, il titolo abilitativo originario non prevedeva in alcun modo che lo spazio esterno in questione fosse incluso nell'ambiente interno e, coerentemente con tale conformazione, anche la configurazione assunta dall'edificio in sede costruttiva contemplava una loggia esterna separata dall'unità immobiliare alla quale essa si riferiva.

E' stato solo l'intervento successivo della ricorrente a comportare la chiusura della loggia e l'accorpamento della superficie così definita all'ambiente soggiorno e, per tal via, l'inclusione della medesima all'interno dell'appartamento all'epoca dei fatti da ella posseduto, come dimostrato dalla circostanza che la grata **di** protezione dello spazio esterno costituente la loggia – ben visibile nelle immagini raffiguranti gli altri appartamenti che compongono il medesimo condominio – risulta rimossa e sostituita con una porta finestra attraverso la quale l'ambiente soggiorno, ampliato attraverso l'accorpamento del precedente spazio esterno, comunica con il balcone.

In sostanza, si tratta **di** un intervento difforme dal progetto originario ma non attuato in epoca coeva alla realizzazione del manufatto (prova ne sia che gli altri appartamenti del medesimo condominio, coerentemente con il disegno originario, hanno tutti conservato la loggia esterna racchiusa da una grata

protettiva che, invece, l'unità immobiliare in questione non presenta più), per legittimare il quale parte ricorrente, anziché richiedere un ben più oneroso **permesso di costruire** o, al più, presentare una SCIA alternativa ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, ha ritenuto **di** ricorrere alla CILA pur non rientrando l'intervento **di** cui trattasi – costituente una vera e propria opera **di** ristrutturazione edilizia “pesante” avendo condotto, attraverso un ampliamento planivolumetrico, ad un organismo edilizio ben diverso dal precedente – nei casi in cui, ai sensi dell'art. 6-*bis* del d.P.R. n. 380/2001, è concesso ricorrere a tale comunicazione.

Pertanto, il primo motivo **di** ricorso è destituito **di** fondamento.

A conclusioni analoghe deve pervenirsi con riferimento ai restanti mezzi **di** censura.

Non può essere accolto il secondo, con il quale la ricorrente si è lamentata della violazione del legittimo affidamento da ella serbato in ragione del lungo periodo **di** tempo intercorso tra la realizzazione dell'opera e l'intervento sanzionatorio della pubblica amministrazione, nonché della carenza **di** motivazione in ordine alle ragioni **di** pubblico interesse sottese all'emanazione dell'atto impugnato, in quanto costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale “Nel caso **di** tardiva adozione del provvedimento **di** demolizione **di** un abuso edilizio, la mera inerzia da parte dell'Amministrazione nell'esercizio **di** un potere/dovere finalizzato alla tutela **di** rilevanti finalità **di** interesse pubblico non è idonea a far divenire legittimo ciò che (l'edificazione *sine titulo*) è sin dall'origine illegittimo; allo stesso modo, tale inerzia non può certamente radicare un affidamento **di** carattere “legittimo” in capo al proprietario dell'abuso, giammai destinatario **di** un atto amministrativo favorevole idoneo a ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata. Il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione **di** un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni **di** pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso neanche nell'ipotesi in cui l'ingiunzione **di** demolizione intervenga a distanza **di**

*tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere **di** ripristino*” (così, da ultimo, Cons. St., sez. II, n. 532 del 24 gennaio 2025).

Ancora, privo **di** fondamento è il terzo motivo **di** ricorso, con il quale viene lamentata la violazione della garanzia partecipativa prevista dall'art. 34 del d.P.R. n. 380/2001 – sull'assunto, del tutto arbitrario, che tale norma imporrebbe un obbligo all'amministrazione **di** indagare le ragioni che impedirebbero, in concreto, la riduzione in pristino stato degli immobili abusivi senza pregiudizi per la restante parte legittima del fabbricato – scontrandosi tale ricostruzione del dato normativo con il pacifico orientamento assunto dalla giurisprudenza sul punto, secondo la quale la mancata valutazione della possibile applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva non può costituire *ex se* un vizio dell'ordine **di** demolizione delle opere abusive, posto che i presupposti per applicare la sanzione pecuniaria in luogo della demolizione non attengono alla legittimità **di** quest'ultima, ma possono eventualmente rilevare nella relativa fase dell'esecuzione, previa dimostrazione dell'interessato, in quella sede, dei rischi per la sicurezza statica dell'edificio da demolire e che la possibilità **di** sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria dev'essere valutata nella fase esecutiva del procedimento, successiva ed autonoma rispetto all'ordine **di** demolizione e nella quale le parti possono dedurre in ordine alla situazione **di** pericolo **di** stabilità del fabbricato, presupposto per l'applicazione della sanzione pecuniaria in luogo **di** quella demolitoria, con la conseguenza che tale valutazione non rileva ai fini della legittimità dell'originario ordine **di** demolizione (cfr. *ex multis*, Cons. St., sez. VI, n. 1770 del 21.2.2023; Cons. St., sez. II, n. 238 del 9.1.2023; Cons. St., sez. VII, n. 113 del 3.1.2023).

Infine, priva **di** pregio appare pure la doglianza inerente l'eventuale mancata indicazione del termine **di** conclusione del procedimento, sia in astratto – in quanto la medesima appare potersi annoverare nell'ambito dei c.d. vizi non invalidanti del provvedimento amministrativo al pari, ad esempio, dell'omessa

indicazione del termine e dell'autorità alla quale ricorrere contro un atto lesivo dei propri interessi (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 1116 dell'11.2.2025) – che in concreto – essendo stata la determinazione impugnata preceduta dalla comunicazione **di** avvio del procedimento (notificata alla ricorrente oltre un anno prima dell'emanazione del provvedimento impugnato) nella quale, seppure non fosse stato indicato il termine **di** conclusione del procedimento, era comunque specificamente assegnato all'interessata un termine **di** 20 giorni per presentare memorie scritte e documenti pertinenti all'oggetto del procedimento, facoltà che la ricorrente non ha dimostrato **di** aver in alcun modo sfruttato dialogando con l'amministrazione e consentendo **di** veicolare, all'interno del procedimento, il proprio punto **di** vista della cui omessa valutazione non è consentito, adesso, alla stessa dolersi.

In conclusione, quindi, il ricorso è del tutto sprovvisto **di** fondamento e va, conseguentemente, respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, come da dispositivo, in favore **di** Roma Capitale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese a carico della parte soccombente, ed in favore **di** Roma Capitale, liquidate in Euro 3.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera **di** consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Licheri, Presidente FF, Estensore

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL SEGRETARIO