

Pubblicato il 10/07/2025

N. 13598/2025 REG.PROV.COLL.
N. 11733/2021 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 11733 del 2021, proposto dal sig. - OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Livio Lavitola e Michela Urbani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentina Antonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della D.D. prot. -OMISSIS- del 30/7/21, notificata il successivo 19/8/21, contenente ingiunzione a demolire interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

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 23 maggio 2025 il dott. Sergio Occhionero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con Determinazione Dirigenziale prot. -OMISSIS- del 30/7/21, notificata il successivo 19/8/21, il Comune di Roma, all'esito di un sopralluogo congiunto effettuato da tecnici comunali e agenti del Comando di Polizia Locale, ha ingiunto al ricorrente la demolizione di opere abusive eseguite nell'immobile di proprietà, così descritte: *“una veranda con dimensioni in pianta di circa mt 1.80 x 1.70 con altezza interna di circa mt 3.00 a chiusura di un balcone posta all'angolo del fabbricato posizionata fronte via -OMISSIS-”*.

2. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, il ricorrente è insorto avverso la suddetta Determinazione Dirigenziale prot. -OMISSIS- del 30/7/21, recante l'ordine di demolizione, chiedendone l'annullamento.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di diritto:

I MOTIVO) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 6, l. 241/90. Difetto di istruttoria. Contraddittorietà. Violazione e falsa applicazione dell'art. 34 bis, d.P.R. 380/01. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7 e 10 bis, l.241/90;

II MOTIVO) Violazione e falsa applicazione degli artt. 32, L.U., 10, l. 10/77 e 40, l. 47/85. Travisamento dei fatti e falsità dei presupposti. Carenza assoluta di potere sotto diverso profilo;

III MOTIVO) Difetto di motivazione sotto diverso profilo. Mancata valutazione della prevalenza del legittimo affidamento del privato rispetto all'interesse pubblico al “mero” ripristino della legalità violata. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, Protocollo addizionale Cedu e dell'art. 9 bis, c.1 bis, dPR 380/01.

In estrema sintesi, con il primo mezzo il ricorrente si duole del fatto che erroneamente l'Amministrazione avrebbe obliterato la circostanza relativa alla

esistenza di *“una serie di elementi tali da far ritenere assolutamente certa la rappresentazione della veranda oggi contestata già al momento della costruzione dello stabile”* (cfr. ricorso, pag. 5).

L'Amministrazione, prosegue il ricorrente, sarebbe incorsa in una palese contraddittorietà, atteso che la veranda era rappresentata nel progetto di cui alla SCIA prot. -OMISSIS- del 27.6.2018 ed in quello relativo alla CILA prot. -OMISSIS- del 27.8.2018, che avevano ottenuto entrambi il parere favorevole della Soprintendenza capitolina.

Con il medesimo mezzo il ricorrente deduce, ancora, che *“anche a voler escludere che la veranda sia stata rappresentata nei progetti originari dello stabile, è assolutamente contrario al vero che tale opera sia successiva alla costruzione della palazzina”* (cfr. ricorso, pag. 6).

Inoltre, rileva la ricorrente, ha errato l'Amministrazione nell'affermare che la difformità rilevata *“non integrerebbe una “tolleranza costruttiva” ma “una diversa configurazione planimetrica”, cui sarebbe inapplicabile il disposto dell'art. 34 bis, d.P.R. 380/01”*, profilo, quest'ultimo, in ordine al quale il ricorrente lamenta altresì il difetto motivazionale del gravato provvedimento.

Con il primo mezzo di gravame il ricorrente deduce, infine, anche la violazione dell'art. 10 bis l. n. 241/1990 e del contraddittorio endoprocedimentale cui l'Amministrazione si era autovincolata con l'invio dell'ordinanza di sospensione dei lavori: al riguardo il ricorrente evidenzia che *“a fronte delle circostanziate deduzioni del ricorrente vi è nel provvedimento di demolizione una affermazione del tutto ellittica, che non consente di ricostruire l'iter logico seguito e che frustra la finalità, anche deflattiva, perseguita dal legislatore con la normativa rubricata”* (cfr. ricorso, pag. 9).

Con il secondo mezzo il ricorrente deduce che *“anche a voler configurare una ipotesi di parziale difformità, l'ordinanza sarebbe comunque illegittima per aver sanzionato fatti che – all'epoca di realizzazione della palazzina – non potevano considerarsi illeciti”*.

L'immobile, prosegue il ricorrente, è stato infatti realizzato negli anni '50 in

forza di apposita licenza edilizia e le opere in contestazione erano già presenti all'epoca del rilascio della licenza di abitabilità n. -OMISSIS-.

Tanto premesso, il ricorrente sottolinea che *“le modeste difformità oggi in discussione”* sono state all'epoca ritenute irrilevanti, come ben poteva essere alla stregua del disposto dell'art. 32 l. n. 1150/42, vigente *ratione temporis*, allorquando il potere di irrogare la demolizione delle opere abusive era di natura discrezionale: sicché la sanzione demolitoria, *“che all'epoca si è deciso di non irrogare, non può certo essere applicata oggi”* (cfr. ricorso, pag. 11). In tal senso depone, ad avviso del ricorrente, *“il disposto dell'art. 40, l. 47/85, che – nel sottoporre alle sanzioni previste dal capo I della stessa legge le opere abusive realizzate anteriormente alla sua entrata in vigore e non sanate – guarda alle sole opere “realizzate in totale difformità o in assenza della licenza o concessione” e non anche a quelle – di cui, a tutto voler concedere, qui si discute – appunto eseguite in parziale difformità”*.

Con il terzo mezzo, infine, il ricorrente si duole del fatto che *“il Comune non ha affatto operato un bilanciamento tra l'affidamento del privato e l'interesse pubblico perseguito attraverso l'ordine di ripristino: si ribadisce infatti la totale terzietà ed estraneità rispetto alle opere del ricorrente, che ha incolpevolmente fatto affidamento, in occasione dell'acquisto, sulla conformità dell'esistente ad apposita SCLA in sanatoria prot. - OMISSIS- del 27.6.2018”*.

3. Il Comune di Roma si è costituito in giudizio ed ha dedotto, sotto molteplici profili, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

4. In vista dell'udienza pubblica del 23 maggio 2025 il ricorrente ha depositato una memoria ex art. 73 c.p.a. e uno scritto di replica.

5. Con note depositate in data 22 maggio 2025 entrambe le parti hanno chiesto il passaggio in decisione della causa senza discussione.

6. E all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 23 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è infondato.

8. Quanto al primo motivo di ricorso, il Collegio deve subito evidenziare che gli elementi addotti dal ricorrente per dimostrare che la veranda era stata

realizzata contestualmente alla costruzione dello stabile sono generici e marcatamente ipotetici.

8.1. Al riguardo, giova sottolineare che nella stessa relazione tecnica redatta nell'interesse del ricorrente si afferma che *“la rappresentazione grafica negli elaborati grafici del progetto originale risultano poco chiari presentando incertezze grafiche che non consentono una interpretazione univoca del progetto”* (cfr. relazione tecnica di cui all'allegato 4 del ricorso introduttivo, pag. 1).

Inoltre, pur affermando che elementi decisivi a favore della tesi ricorsuale circa la risalenza della veranda all'epoca della costruzione dello stabile, si rinvencono dai *“prospetti”*, il ricorrente rappresenta che *“il secondo piano è infatti delimitato da apposita doppia linea, segno grafico che appunto indica gli infissi, e presenta in alto un apposito sopraluce”*, salvo poi aggiungere che ciò conferma l'esistenza di una chiusura vetrata e quindi di un ambiente chiuso *“verosimilmente”*, e quindi non in termini di certezza, *“destinato a giardino di inverno”*.

Quanto poi al parere della Soprintendenza capitolina sulla CILA 2018, *“che appunto aveva ad oggetto la sostituzione degli infissi – tra cui quelli della veranda – e rispetto a cui sono addirittura formulate prescrizioni?”*, il Collegio rileva che il suddetto parere (cfr. allegato 13 del ricorso introduttivo) non reca alcun espresso riferimento alla veranda né da esso sono ricavabili elementi favorevoli a dimostrare la risalenza del detto manufatto all'epoca di realizzazione del fabbricato.

8.2. È parimenti priva di pregio la doglianza vertente sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 34 bis TUED, per non aver l'Amministrazione ritenuto che le opere realizzate *“si pongono ampiamente al di sotto della soglia del 2% della SUL dell'unità immobiliare del ricorrente”* con la conseguenza che avrebbe dovuto trovare applicazione la norma sopra indicata, relativa alla disciplina delle *“tolleranze costruttive”*.

Ed infatti, non essendo stato dimostrato che la veranda oggetto del gravato ordine di demolizione sia stata realizzata coevamente alla costruzione dell'immobile, il richiamo alla disposizione in tema di *“tolleranze costruttive”* non

può dirsi pertinente: ed infatti, secondo un consolidato e condivisibile orientamento giurisprudenziale “l’art. 34-bis, infatti, si applica unicamente alle lievi difformità dai parametri previsti dal titolo edilizio che si realizzano al momento della edificazione del fabbricato, e dunque in fase costruttiva, tali da comportare uno scostamento tra quanto assentito e quanto di fatto realizzato che, proprio per le sue dimensioni contenute, denota una sostanziale assenza di pregiudizio all’interesse pubblico urbanistico (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 ottobre 2022, n. 8709). Viceversa, la disposizione non può trovare applicazione per gli interventi realizzati successivamente all’edificazione, atteso che tale interpretazione finirebbe, sostanzialmente, per svilire la portata dell’intero impianto normativo di cui al d.P.R. n. 380/2001, il quale comunque richiede di premunirsi di un titolo edilizio, diverso a seconda della tipologia di lavori da eseguire e indipendentemente da quale sia la portata dell’intervento da porre in essere sul preesistente fabbricato (e fatta ovviamente eccezione per le attività realizzabili in “edilizia libera”)” (cfr. TAR Lazio – Roma, sez. II quater, sentenza n. 4608/2024).

8.3. Le considerazioni che precedono rendono altresì priva di pregio la doglianza vertente sul difetto di motivazione del provvedimento impugnato: al riguardo giova peraltro ricordare che nel caso di specie risulta soddisfatto l’obbligo di motivazione che, in *subjecta materia*, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 9/2017 e n. 16/2023), è sufficientemente assolto, essendo l’ordine di demolizione un atto dovuto e rigidamente vincolato, con l’indicazione dei presupposti di fatto attraverso i quali sia comunque possibile ricostruire l’iter logico seguito dall’amministrazione.

8.4. È infine priva di fondamento la doglianza concernente la violazione dell’art. 10 bis l. n. 241/1990.

Come affermato dalla consolidata giurisprudenza in materia (cfr. Cons. St., sez. V, 30 agosto 2023, n. 8063 e i precedenti ivi citati), dalla quale il Collegio non rinviene ragioni per discostarsi, l’Amministrazione non è tenuta a una confutazione analitica delle argomentazioni addotte in sede procedimentale

dal privato, essendo sufficiente che la motivazione sia in grado di sostenere logicamente l'atto stesso alla luce delle risultanze acquisite.

Tanto premesso, il provvedimento impugnato ha dato ampiamente conto delle ragioni che hanno determinato l'adozione della contestata misura ripristinatoria, essenzialmente compendiate nella realizzazione della veranda in questione, *“in difformità dal progetto originario dell'immobile legato alla licenza edilizia il quale a vista risulta facilmente comprensibile”*; nel provvedimento sono peraltro esplicitate anche le ragioni per le quale l'Amministrazione ha ritenuto di non poter applicare la disciplina di cui all'art. 34 bis TUED. Il tutto, peraltro, dando conto del contraddittorio svoltosi in sede procedimentale.

9. Con il secondo mezzo il ricorrente, come anticipato in narrativa, deduce che *“anche a voler configurare una ipotesi di parziale difformità, l'ordinanza sarebbe comunque illegittima per aver sanzionato fatti che – all'epoca di realizzazione della palazzina – non potevano considerarsi illeciti”*. L'immobile, prosegue il ricorrente, è stato infatti realizzato negli anni '50 in forza di apposita licenza edilizia e le opere in contestazione erano già presenti all'epoca del rilascio della licenza di abitabilità n. -OMISSIS-.

Inoltre, il ricorrente sottolinea che *“le modeste difformità oggi in discussione”* sono state all'epoca ritenute irrilevanti, come ben poteva essere alla stregua del disposto dell'art. 32 l. n. 1150/42, vigente *ratione temporis*, allorquando il potere di irrogare la demolizione delle opere abusive era di natura discrezionale: sicché la sanzione demolitoria, *“che all'epoca si è deciso di non irrogare, non può certo essere applicata oggi”* (cfr. ricorso, pag. 11).

10. Il motivo è infondato.

10.1. In punto di fatto, in considerazione del fatto che, come illustrato in occasione della disamina del primo motivo di ricorso, il ricorrente non ha fornito la prova del fatto il manufatto oggetto del gravato provvedimento di demolizione era stato realizzato contestualmente all'immobile nel quale è collocata.

10.2. In punto di diritto, non ha inoltre pregio il rilievo ricorsuale vertente sulla invocata non applicabilità della sanzione demolitoria, in considerazione della disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione del manufatto, alla luce del condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale *“l'abuso edilizio ha natura di illecito permanente e, pertanto, si pone in perdurante contrasto con le norme amministrative sino a quando non viene ripristinato lo stato dei luoghi; di conseguenza, da un lato, l'illecito sussiste anche nel caso in cui il potere repressivo si fonda su una legge entrata in vigore successivamente al momento in cui l'abuso è posto in essere e, dall'altro, in fase di repressione del medesimo, è applicabile il regime sanzionatorio vigente al momento in cui l'amministrazione provvede ad irrogare la sanzione”* (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 12/01/2022, n. 204).

11. Con il terzo mezzo, infine, il ricorrente si duole del fatto che *“il Comune non ha affatto operato un bilanciamento tra l'affidamento del privato e l'interesse pubblico perseguito attraverso l'ordine di ripristino: si ribadisce infatti la totale terzietà ed estraneità rispetto alle opere del ricorrente, che ha incolpevolmente fatto affidamento, in occasione dell'acquisto, sulla conformità dell'esistente ad apposita SCIA in sanatoria prot. - OMISSIS- del 27.6.2018”*.

Anche questo motivo è destituito di fondamento.

Al riguardo il Collegio ricorda che, come ribadito anche di recente (Consiglio di Stato, sez. II, 20 luglio 2022, n. 6373), *“l'ordine di demolizione è atto vincolato e non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione; né vi è un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva che il mero decorso del tempo non sana, e l'interessato non può dolersi del fatto che l'amministrazione non abbia emanato in data antecedente i dovuti atti repressivi”* (da ultimo T.A.R. Campania, Salerno, Sezione III, 3/10/2024; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 2 settembre 2024, n. 219; T.A.R. Lazio, Roma, Sezione II, 2 gennaio 2024, n. 35”.

12. Il ricorso, alla luce delle suesposte motivazioni, deve pertanto essere respinto, essendo risultata priva di pregio la totalità delle censure in esso

articolate.

13. La natura della vicenda contenziosa e le sue peculiarità fattuali e giuridiche giustificano, tuttavia, la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Consigliere

Sergio Occhionero, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Sergio Occhionero

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO