

Pubblicato il 13/01/2026

N. 00570/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03478/2025 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 Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3478 del 2025, proposto da Bruna Di Berardino, rappresentata e difesa dall'avvocato Simona Censi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29;

contro

Comune di Cerveteri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valerio Morini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza dirigenziale n. 459 del 23 dicembre 2024, notificata il 5 febbraio 2025, recante all'oggetto: “*Ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi redatta ai sensi del d.P.R. n. 380/2001 e seguenti e art. 16 L.R. 15/2008*” e di tutti gli atti presupposti, conseguenti e connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Cerveteri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2025 il dott. Luigi Edoardo Fiorani 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 ricorso notificato il 27 febbraio 2025 e depositato il 14 marzo 2025, Bruna Di Berardino ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, affidando il gravame a quattro motivi.

1.1. Con il primo (rubricato “*Violazione ed errata applicazione dell'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e degli artt. 3 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per grave difetto di istruttoria, vizio di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta, arbitrarietà*”), si deduce che, risalendo l’edificazione dell’immobile attinto dall’ordinanza di demolizione gravata al 1967 (in quanto realizzato in forza del Nulla Osta per esecuzione lavori edili di cui alla pratica comunale n. 57 del 28 febbraio 1967), l’amministrazione non avrebbe motivato circa la ritenuta abusività di alcuni dei contestati “ampliamenti” rilevati al piano terra (si tratta degli interventi indicati con i numeri 1 e 2 a p. 2 dell’ordinanza *de qua*, prodotta sub doc. 1), né dimostrato “*la loro presunta risalenza ad epoca posteriore al 1 settembre 1967*” (cfr. p. 7 del gravame).

1.1.1. Con il medesimo mezzo si lamenta che nel richiamato elenco di cui alle pagine 2 e 3 dell’ordinanza di demolizione sarebbero ricomprese “*differmità irrilevanti, come la 3: Diversa distribuzione delle tramezzature interne*”, ovvero, ai numeri 5, 9, 10 e 11, interventi sottoposti a SCIA (p. 8 e 9 del gravame).

1.2. Con il secondo (rubricato “*Affidamento del privato - Violazione ed errata applicazione dell'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e degli artt. 3 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241 sotto altro profilo. Violazione e mancata applicazione dell'art. 1375 cod. civ. Eccesso di potere per grave vizio di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta, arbitrarietà*”), si afferma che, essendo trascorsi oltre 59 anni da quando l’immobile è stato edificato *ab origine*, e circa 40 da quando il dante causa della ricorrente avrebbe presentato istanza di sanatoria relativamente ad alcune

delle opere elencate nel provvedimento gravato, quest'ultimo avrebbe dovuto motivare adeguatamente l'interesse pubblico alla demolizione, tenendo conto, altresì, del legittimo affidamento degli attuali comproprietari – non autori degli abusi – circa la sua sostanziale conformità edilizia.

1.3. Con il terzo (rubricato “*Violazione del giusto procedimento. Violazione ed errata applicazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241*”), si lamenta l'illegittimità del gravato provvedimento, in quanto non preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento prevista dall'art. 7 della L. 241/1990.

1.4. Con il quarto (rubricato “*Erronea ed infondata invocazione dei vincoli*”), si afferma che nessuno dei vincoli paesaggistici richiamati nell'ordinanza di demolizione era vigente al momento del rilascio del Nulla Osta del 1967 e che nessuno comporterebbe, in ogni caso, l'inedificabilità assoluta.

2. Il Comune di Cerveteri si è costituito in resistenza il 18 marzo 2025.

3. L'istanza di sospensiva proposta con il gravame è stata parzialmente accolta con l'ordinanza n. 1957/2025, resa in esito alla camera di consiglio del 2 aprile 2025.

4. All'udienza pubblica del 28 ottobre 2025, in vista della quale parte ricorrente ha depositato documenti e memoria, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il primo motivo di gravame è parzialmente fondato.

5.1. Occorre, preliminarmente, evidenziare che l'ordinanza impugnata ha contestato alla ricorrente, unitamente ad altri quattro comproprietari, la non conformità dello stato attuale del fabbricato rispetto a quello risultante dalla licenza edilizia n. 57/1967, con riguardo ad undici opere, elencate alle pagine 2 e 3 del doc. 1 allegato al ricorso.

5.2. Parte ricorrente non contesta il dato della non corrispondenza dello *status quo* attuale del fabbricato rispetto a un precedente “nulla osta per l'esecuzione di lavori edili” del 28 febbraio 1967, che assume comunque essere stato rilasciato ai sensi dell'art. 31 della l. 1150/1942 (disposizione ai sensi della quale, nella formulazione *ratione temporis* vigente, “*chiunque intenda eseguire nuove*

costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune”), ma afferma che le opere abusive contestate (e segnatamente le prime due: cfr. p. 7 del gravame) sarebbero anteriori al 1° settembre 1967 e dunque non sottoposte alla necessità del previo ottenimento della licenza prevista dalla legge n. 1150/1942.

5.3. Detto assunto collide con il fatto che l'edificazione del fabbricato, ancorché autorizzata anteriormente al 1° settembre 1967, è comunque avvenuta, per quanto afferma la stessa ricorrente, in forza dell'art. 31 della l. 1150/1942 e in ogni caso, oltre a non essere adeguatamente provato, risulta indiziariamente smentito proprio dal fatto che un titolo edilizio rilasciato a breve distanza dal termine ultimo entro il quale, secondo la ricorrente, gli abusi di cui ai numeri 1 e 2 della gravata ordinanza sarebbero stati realizzati, non rappresenta graficamente le opere corrispondenti a tali numeri.

5.4. È noto, a questo riguardo, che, a differenza di quanto si afferma a p. 7 del gravame, l'onere di dimostrare che le opere realizzate rientrino fra quelle per cui non era richiesto un titolo *ratione temporis*, perché realizzate legittimamente senza titolo, incombe sul privato a ciò interessato, unico soggetto ad essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova, in grado di dimostrare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto (Cons. Stato, Sez. VI, 21 gennaio 2025, n. 431).

5.4.1. Ebbene, alla luce della giurisprudenza appena richiamata, non può ritenersi sufficiente, in difetto di altri elementi gravi, previsi e concordanti *ex art. 2729 c.c.*, premettere, come fa la ricorrente, che la realizzazione del fabbricato è stata oggetto di un nulla osta nel febbraio 1967 per pretendere di dimostrare che porzioni del detto immobile non ricomprese nel detto nulla osta siano state comunque realizzate prima del mese di settembre dello stesso anno, non essendovi alcuna consequenzialità logica di tale esito rispetto alla premessa considerata (che induce anzi a concludere il contrario: se non era

necessario il titolo edilizio, come si afferma in ricorso, non si vede, infatti, perché il dante causa della ricorrente non abbia sin da subito rappresentato l'immobile, nella domanda volta a ottenere il “nulla osta” di cui al doc. 2 allegato al ricorso, risalente al febbraio del 1967, in conformità a come lo avrebbe realizzato prima del mese di settembre dello stesso anno).

5.5. Ne deriva che i rilievi di parte ricorrente non sono fondati con riguardo agli abusi indicati con i numeri 1 e 2 dell'elenco di cui alle pagine 2 e 3 dell'impugnata ordinanza di demolizione.

5.6. Al contrario, le prospettazioni di parte ricorrente sono meritevoli di seguito, laddove affermano “l'irrilevanza” della diversa distribuzione delle tramezzature interne, contestata al numero 3 del più volte richiamato elenco, dal momento che nel provvedimento impugnato non si specifica se detta diversa distribuzione ha interessato parti strutturali, dovendo in conseguenza trovare applicazione l'art. 3, comma 1, lett. b), D.P.R. 380/2001 (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 23 novembre 2020, n. 12304), non assumendo, a questo riguardo, rilevanza il fatto che l'immobile si trovi in area vincolata (cfr., T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 19 aprile 2022, n. 4635).

5.6.1. Limitatamente, dunque, all'abuso indicato con il numero 3 della ridetta elencazione dell'impugnata ordinanza, il ricorso è meritevole di accoglimento.

5.7. Non sono, invece, fondati i rilievi con cui si afferma che le opere indicate ai numeri 5 (“*Cambio di destinazione d'uso da locale magazzino/cantina a locale commerciale (Pizzeria) in quanto da una visura catastale, l'immobile risulta essere stato accatastato in categoria C/1, Classe 1 – Consistenza 123 mq*”), 9 (“*Magazzino prefabbricato a pianta rettangolare delle dimensioni ciascuno di circa 6,00 x 2,50 ml costituita da una struttura portante in lamiera grecata con copertura tetto a doppia falda di altezza al filo di gronda di circa 1,90 mt ed al colmo di circa 2,20 mt. In uno dei due magazzini prefabbricati è presente una gettata di cemento dello spessore di circa 15 cm e delle dimensioni di 2,85 x 2,50 mt*”), 10 (“*Magazzino prefabbricato a pianta rettangolare delle dimensioni di circa 5,00 x 2,50 ml costituita da una struttura portante in lamiera grecata con copertura tetto a doppia falda di altezza al filo di gronda di circa*

2,00 mt ed al colmo di circa 2,20 ml²) e 11 (“Magazzino prefabbricato a pianta rettangolare delle dimensioni di circa 5,00 x 3,50 ml costituita da una struttura portante in profilati metallici e tamponatura perimetrale in lamiera grecata con copertura tetto ad unica falda avente un’altezza al filo di gronda di circa 2,60 mt ed al colmo di circa 2,95 ml²) – dovendosi in ogni caso considerare che parte ricorrente afferma a p. 9 del gravame di aver già rimosso l’opera indicata con il numero 10, risultando, dunque, carente di interesse per una statuizione giudiziale relativamente a quest’ultima – sarebbero soggette a SCIA.

5.8. Relativamente all’abuso sub n. 5, nell’ordinanza impugnata si afferma che “*per il cambio di destinazione d’uso risulta [denegata] con prot. 64834 del 4/12/2024 l’istanza di condono edilizio, presentata ai sensi della L. 47/85 prot. n. 18837 del 30/9/1986*”: oltre a contrastare con la riferita sufficienza della SCIA, detta affermazione non è stata oggetto di specifiche critiche in ricorso (dove ci si limita a dichiarare l’intendimento di impugnare il provvedimento di diniego del condono con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, del quale non è stata in ogni caso documentata la proposizione), sicché le doglianze di parte ricorrente sul punto non sono meritevoli di seguito.

5.9. Quanto ai manufatti sub n. 9 e 11, trattandosi di opere di non irrilevanti dimensioni e stabilmente ancorate al suolo in zona vincolata, deve ritenersi che, in difetto di più circostanziate doglianze ad opera di parte ricorrente, l’ordinanza di demolizione abbia fatto corretta applicazione delle disposizioni di legge ivi richiamate e in particolare degli artt. 15 e 26 della L.R. 15/2008.

6. Il secondo motivo di ricorso non è fondato, essendo noto, per un verso, che la natura vincolata della misura repressiva dell’abuso edilizio determina la legittimità della relativa misura anche nelle 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*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 9) e, per l’altro verso, che non vi è un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva che il mero decorso del tempo non sana, né l’interessato può

dolersi del fatto che l'amministrazione non abbia emanato in data antecedente i dovuti atti repressivi (Cons. Stato, Sez. VI, 10 novembre 2023, n. 9661).

6.1. Né, infine, ha rilievo che la ricorrente sia divenuta comproprietaria del bene a far data dal 2011 (e quindi 14 anni prima della notifica del provvedimento oggetto del presente giudizio) e che sia estranea agli abusi contestati (cfr. p. 12 del gravame), in quanto è comunque tenuta a dar seguito alla demolizione ordinata, dovendo essere ribadito, per un verso, che presupposto per l'adozione di un'ordinanza di ripristino non è l'accertamento della responsabilità del destinatario nella realizzazione dell'abuso, ma l'esistenza di una situazione dei luoghi contrastante con quella prevista nella strumentazione urbanistico-edilizia, per cui è inciso anche il proprietario non responsabile e colui che è succeduto a qualunque titolo, costituendo l'abuso edilizio un illecito permanente ed avendo l'ordine carattere ripristinatorio (*ex plurimis*, da ultimo, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II s., 21 maggio 2024, n. 10168) e, per l'altro verso, che è legittima l'ordinanza demolitoria d'abuso edilizio notificata ad uno solo dei comproprietari dell'opera in ragione della natura della sanzione ripristinatoria, finalizzata al ripristino dei valori giuridici offesi dalla realizzazione dell'opera abusiva (in questi termini, Cons. Stato, Sez. VI, 28 febbraio 2022, n. 1392).

7. Il terzo motivo non è meritevole di accoglimento, non avendo parte ricorrente assolto all'onere, sulla stessa gravante, di dimostrare (al di là di quanto osservato in precedenza con riguardo all'abuso contrassegnato con il numero 3, di rilevanza qualitativa e quantitativa ridotta rispetto agli altri 10 contestati con il provvedimento gravato) che, ove fosse stata resa edotta dell'avvio del procedimento, sarebbe stato in grado di fornire elementi di conoscenza e di giudizio tali da orientare in modo diverso le scelte dell'amministrazione procedente (cfr., da ultimo, in tema di ordinanza di demolizione, Cons. Stato, Sez. III, 27 ottobre 2025, n. 8316, secondo cui: “*L'omessa comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7, L. n. 241 del 1990, non inficia la legittimità del provvedimento finale in applicazione dell'art. 21-octies,*

comma 2, della medesima legge, laddove l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto esser diverso da quello in concreto adottato; attesa peraltro la natura di prova diabolica della dimostrazione richiesta all'Amministrazione, essa si traduce nell'onere, per il privato, di dimostrare che, ove fosse stato reso edotto dell'avvio del procedimento, sarebbe stato in grado di fornire elementi di conoscenza e di giudizio tali da orientare in modo diverso le scelte dell'amministrazione procedente; in caso contrario l'omessa comunicazione non inficia il provvedimento finale”).

8. Il quarto motivo non è fondato, in ragione di quanto già osservato nello scrutinio del primo mezzo, in ordine alla mancata prova dell'anteriorità al 1967 delle opere di cui all'ordinanza di demolizione impugnata.

8.1. L'esistenza di vincoli è stata valutata nella prospettiva dell'applicazione dell'art. 26 della L.R. 15/2008, sicché non coglie nel segno la giurisprudenza richiamata alle pagine da 15 a 17 del ricorso, comunque relativa alla diversa fattispecie del diniego di rilascio di concessione in sanatoria ex L. 47/1985.

9. In conclusione il ricorso va parzialmente accolto con riguardo all'abuso indicato con il numero 3 a p. 2 dell'impugnata ordinanza, dovendo invece essere respinto per il resto.

10. In ragione della parziale reciproca soccombenza sussistono giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite.

11. Avendo parte ricorrente prodotto in data 5 giugno 2025 la documentazione che era stata ritenuta mancante dalla Commissione G.P. con il provvedimento del 12 maggio 2025, la stessa può essere ammessa al Patrocinio a spese dello Stato, con riserva di liquidazione dei compensi, da disporsi con separato decreto, al momento in cui il difensore della ricorrente ne farà richiesta (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 maggio 2025, n. 3906).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo accoglie parzialmente nei sensi precisati in motivazione e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato limitatamente all'intervento descritto al n. 3

dell'elenco di p. 2 del gravato provvedimento;

- lo respinge sotto tutti i restanti profili.

Spese di giudizio compensate.

Accoglie la domanda per il Patrocinio a spese dello Stato e rinvia ad un separato decreto la liquidazione delle relative spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Virginia Giorgini, Referendario

Luigi Edoardo Fiorani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Edoardo Fiorani

IL PRESIDENTE

Antonella Mangia

IL SEGRETARIO