

Pubblicato il 02/02/2026

N. 02061/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02623/2025 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 2623 del 2025, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cigliano e
Mariano Cigliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Nemi, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Andrea Barletta, con domicilio eletto presso il suo studio in
Roma, via Gradisca 7;

per l'annullamento,

previa concessione di misure cautelari,

dell'ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi n. -OMISSIS-
dell'11 dicembre 2024 (Art. 27 e Art. 33 D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 e
ss.mm.ii. – Art.16 L.R. n.15 dell'11 agosto 2008) e di ogni altro propedeutico
e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nemi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 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 e depositato il 24 febbraio 2025, -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe (con cui si è ordinato al ricorrente di provvedere a propria cura e spese, alla rimozione delle seguenti opere *“eseguite in assenza di titolo edilizio, nulla osta e autorizzazioni degli Enti competenti sui vincoli”*: *“1) maggiore consistenza immobiliare riscontrata in sede di accertamento dovuta alla realizzazione di un terrazzo a tasca sulla falda di copertura dell'unità immobiliare sottostante, a servizio dell'unità immobiliare del Sig. -OMISSIS-. Il terrazzo, realizzato senza nessun titolo edilizio e privo di autorizzazione paesaggistica, ha una superficie netta pavimentata di circa mq 16,25 come meglio risulta dal rilievo eseguito in data 12/11/2024. Si evidenzia inoltre che nelle pareti perimetrali del terrazzo sono state ricavate delle aperture a sfruttamento del sottotetto come ripostiglio; 2) apertura di una portafinestra in facciata per l'accesso dall'interno dell'unità immobiliare al terrazzo di cui al punto n. 1; 3) diversa distribuzione degli spazi interni all'unità immobiliare; 4) errata rappresentazione grafica riscontrata in sede di accertamento dovuta alla rappresentazione con diversa inclinazione della parete portante che confina con un'altra unità immobiliare. Tale constatazione è stata riscontrata anche con le pareti portanti dei piani sottostanti”*), affidando il gravame a cinque motivi.

1.1. Con il primo (rubricato *“Errata individuazione del responsabile – Il ricorrente non ha realizzato alcun abuso, ove esistente e non risulta intestatario della superficie ove sorge la terrazza”*), si denuncia l'illegittimità dell'ordinanza impugnata, poiché adottata nei confronti del ricorrente (per quanto si afferma in ricorso, donatario dell'immobile nel 2022, acquistato dalla di lui madre nel 1997, *“prima della sua nascita e quando la terrazza, non intestata neppure alla madre, era già*

esistente”), “il quale non ha realizzato alcuna porta finestra ed allo stato non risulta neppure proprietario della terrazza” (cfr. il ricorso a p. 4).

1.2. Con il secondo (rubricato “*Decadenza del potere sanzionatorio – Decorso del termine massimo per l’azione repressiva*”), si afferma che l’ordinanza impugnata sarebbe illegittima in quanto adottata oltre i termini previsti dalla legge per l’azione repressiva.

1.3. Con il terzo (rubricato “*Violazione del principio di legittimo affidamento*”), si lamenta la violazione del principio del legittimo affidamento, affermandosi che “il ricorrente non poteva prevedere di essere sanzionato per un’opera che esisteva già al momento dell’acquisto” (cfr. p. 4 del ricorso).

1.4. Con il quarto (rubricato “*Rischi per la sicurezza dell’edificio – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per le illegittime ed impossibili richieste di ripristino*”), si allega che “la terrazza era stata realizzata da terzi su superficie di terzi per migliorare la stabilità dell’edificio, riducendone il peso e rafforzando la struttura”, sicché “la sua rimozione, ordinata senza un’adeguata valutazione tecnica, potrebbe compromettere la staticità dell’immobile, mettendo a rischio la sicurezza degli abitanti” (cfr. p. 5 del gravame).

1.5. Con il quinto (rubricato “*Altro eccesso di potere ed illogicità manifesta del provvedimento*”), si lamenta che l’amministrazione, oltre a violare l’art. 7 della l. 241/1990, avrebbe omesso di considerare che la terrazza contestata esisterebbe da almeno trent’anni e si sostiene che la diversa inclinazione della parete portante che confina con un’altra unità immobiliare può intendersi compresa nella tolleranza edilizia del 2%.

2. Il Comune di Nemi si è costituito in resistenza il 15 marzo 2025.

3. L’ordinanza resa in data 19 marzo 2025, con cui è stata respinta l’istanza cautelare (sulla scorta della seguente motivazione: “*Ritenuto di non ravvisare apprezzabili profili di fumus boni iuris, avendo il ricorrente la disponibilità del terrazzo abusivo (che, come si evince dalla gravata ordinanza, è al servizio dell’unità immobiliare del Sig. -OMISSIS- e a cui si accede tramite porta-finestra, anch’essa abusiva), con la conseguenza che il medesimo è stato correttamente individuato quale soggetto passivo*”),

dell'ingiunzione demolitoria, essendo questa misura a carattere reale, mentre il paventato rischio per la staticità dell'immobile derivante dalla sua rimozione è circostanza eventualmente valutabile nella fase esecutiva dell'ordine di demolizione, sulla base di un motivato accertamento tecnico") è stata riformata da Cons. Stato, Sez. VII, 19 giugno 2025, n. 2304 ai fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

4. All'udienza pubblica dell'11 novembre 2025, in vista della quale le parti hanno depositato documenti e memorie, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

5. Va rilevato che per quanto condivisibilmente eccepito dalla difesa del Comune resistente, parte ricorrente ha svolto, con la memoria ex art. 73 c.p.a. depositata il 6 ottobre 2025, una serie di deduzioni, articolate in separati motivi, che, in quanto non contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio (ovvero in un ricorso per motivi aggiunti, da proporre, se del caso, nel termine di sessanta giorni dalla produzione in giudizio, ad opera della difesa dell'amministrazione, di documentazione che il ricorrente assume di non aver potuto visionare in precedenza), debbono ritenersi tardive e dunque inammissibili.

5.1. Ciò vale, *in primis*, per le doglianze relative alla preesistenza di una situazione di conflitto di interessi, derivante dalla denuncia sporta dal ricorrente nei confronti del Sindaco del Comune resistente per la realizzazione di abusi edilizi nel medesimo immobile oggetto di causa.

5.2. Detta evenienza (che in ogni caso non riguarda i firmatari dell'ordinanza gravata, ossia il responsabile del Servizio urbanistica, unitamente al responsabile del procedimento), ancorché rappresentata, tramite un mero accenno, nella parte in fatto del gravame (cfr. p. 2 e il richiamo al doc. 2 di parte ricorrente), non ha costituito oggetto di uno specifico motivo ivi proposto, né di una specifica censura, con conseguente tardività dei rilievi con cui, nella memoria ex art. 73 c.p.a., parte ricorrente afferma l'illegittimità della gravata ordinanza in ragione della sussistenza di tale conflitto di interessi.

5.3. Del pari inammissibili, in quanto introdotte per la prima volta con la memoria *ex art.* 73 c.p.a. – oltre che, per quanto si dirà nel prosieguo, non fondate, atteso che le opere contestate non risultano legittimate dal titolo edilizio intervenuto nel 1980 – sono le deduzioni relative alla violazione dell'art. 21 *nonies* della l. 241/1990, così come quelle relative alla violazione degli artt. 23-ter, 33, commi 3 e 4, 34-*bis* (ma in relazione a tale articolo, cfr. quanto si dirà *infra* nello scrutinio del quinto mezzo) e 34-*ter* del D.P.R. 380/2001, così come, infine, quella con cui si lamenta la violazione dell'art. 7 della L. 241/1990 (sulla quale, in ogni caso, cfr. il successivo paragrafo 9.1).

6. Il primo motivo di ricorso non è fondato, in quanto è sufficiente esaminare la relazione tecnica prodotta dal Comune di Nemi sub doc. 4 per avvedersi che il ricorrente è proprietario dell'appartamento che ha l'accesso esclusivo sul terrazzo a tasca di cui alla gravata ordinanza, sicché, al di là della speciosità dell'eccezione secondo cui non sarebbe stata provata la sua proprietà dell'area corrispondente al balcone (peraltro contrastante con il fatto che lo stesso ricorrente ha dichiarato, a p. 7 dell'atto introduttivo del presente giudizio, di aver murato l'accesso a tale spazio), vanno, in ogni caso, applicati i principi consolidati dalla giurisprudenza secondo cui i provvedimenti sanzionatori nei confronti di opere abusive, avendo carattere reale, prescindono dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante l'immobile, applicandosi anche a carico di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento dell'irrogazione in un rapporto con la *res* tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 ottobre 2020, n. 6446, che richiama la nota Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 9).

6.1. L'anteriorità al 1967, comunque solo parziale, della terrazza, è stata solo allegata (peraltro solo nella parte in fatto del gravame), ma non provata e, oltre a essere smentita dalle immagini di cui a p. 9 della relazione sub doc. 4 del Comune di Nemi, è in ogni caso non coerente con la posizione successivamente assunta dal ricorrente, secondo cui il terrazzo *de quo* sarebbe stato autorizzato nel 1980.

6.2. Tale ultima allegazione risulta peraltro espressamente smentita dalla documentazione prodotta in causa dall'amministrazione, dalla quale si ricava, per un verso, che il titolo edilizio del 1980 non aveva ad oggetto la terrazza a tasca contestata con l'ordinanza di demolizione per cui è causa, ma un diverso "balcone a sbalzo" (per una rappresentazione grafica delle due distinte opere, cfr. p. 13 della relazione tecnica prodotta dal Comune di Nemi in data 29 settembre 2025 sub doc. 5) e, per l'altro verso, che la non conformità del terrazzo al titolo venne tempestivamente rilevata dall'amministrazione, con successivo impegno dell'allora proprietaria dell'immobile, risalente al 1981, a ripristinare il tetto (cfr. p. 11 e 12 del doc. 5 del Comune resistente).

7. Il secondo motivo e il terzo motivo sono infondati perché è pacifico che il potere-dovere di repressione degli abusi edilizi non è soggetto a decadenza (Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 4580) e non determina l'insorgere di alcun legittimo affidamento in capo ai destinatari dello stesso (tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 gennaio 2020, n. 300).

8. Il quarto motivo è privo di pregio, essendo noto che, per consolidata giurisprudenza, le eventuali conseguenze negative dell'intervento ripristinatorio sulla restante parte dell'edificio, legittimamente costruito, costituiscono una circostanza di fatto che va verificata in sede di esecuzione dell'ordinanza di demolizione e che non incide sulla legittimità della stessa (cfr., tra le tante, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, 7 agosto 2020, n. 9073 e Id., Sez. I quater, 23 marzo 2016, n. 3608). In sostanza, il carattere eccezionale e derogatorio dell'art. 34 *"fa dunque sì che non debba essere l'Amministrazione a valutarne l'applicabilità, prima di emettere l'ordine di demolizione dell'abuso, ma il privato interessato a dimostrare, in modo rigoroso, nella fase esecutiva, il presupposto dell'obiettiva impossibilità fattuale (e non, ad esempio, la semplice onerosità) di ottemperare all'ordine stesso senza pregiudizio per la parte conforme"* (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 12 luglio 2021, n. 8267).

9. Il quinto motivo non è meritevole di accoglimento.

9.1. *In primis*, la lamentata violazione dell'art. 7 della l. 241/1990 (peraltro riferita in ricorso, a differenza di quanto si afferma nella memoria *ex art.* 73 c.p.a., solo alla terrazza e dunque al primo dei quattro abusi contestati) non si misura con il fatto che, per quanto ammesso dalla stessa parte ricorrente (cfr. p. 12 della memoria *ex art.* 73 c.p.a., dove si lamenta che l'avviso non avrebbe fatto menzione del titolo del 1980, con ciò omettendo, in ogni caso, un aspetto la cui indicazione non era imposta dall'art. 8 della l. 241/1990), il Comune resistente ha provveduto a notiziare lo stesso dell'avvio del procedimento *ex art.* 7 della l. 241/1990.

9.2. In ogni caso, alla luce di quanto si è sinora osservato, nonché di quanto si dirà subito in appresso, il ricorrente non ha assolto all'onere, sullo stesso gravante, 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 precedente (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 precedente; in caso contrario l'omessa comunicazione non inficia il provvedimento finale”*).

9.3. Non può, inoltre, trovare accoglimento il rilievo secondo cui *“in ordine alla diversa inclinazione della parete portante che confina con altra unità immobiliare, si ritiene che possa intendersi compresa nella tolleranza edilizia del 2%, in particolare quelle attinenti ai parametri urbanistico edilizi dell'unità immobiliare”* (cfr. p. 6 del ricorso), dal momento che, anche a voler prescindere dal fatto che non vi è un titolo

preesistente rispetto al quale l'inclinazione della detta parete costituirebbe una difformità, lo stesso, in quanto non accompagnato dalla attestazione che l'intervento *de quo* rispetti le prescrizioni di cui alla sezione I del capo IV della parte II del D.P.R. 380/2001, relativo alle costruzioni in zone sismiche (quale è quella in cui è ubicato l'immobile per cui è causa: cfr. p. 1 dell'ordinanza di demolizione), non si confronta con il disposto del comma 3-bis dell'art. 34-*bis* del D.P.R. 380/2001.

9.4. L'impossibilità del ripristino di tale muro, peraltro genericamente affermata nella parte in fatto del ricorso e non oggetto di una specifica doglianza, non inficia, per quanto già osservato nello scrutinio del quarto motivo, la legittimità dell'ordinanza di demolizione, potendo, semmai, rilevare, nella fase della sua esecuzione.

10. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

11. Le spese, nell'ammontare liquidato in parte dispositiva, sono poste a carico del ricorrente in base al principio della soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente a rifondere all'amministrazione resistente le spese di lite, che liquida in € 2.000,00, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti indicati in parte motiva.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 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

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.