

Pubblicato il 09/02/2026

N. 02478/2026 REG.PROV.COLL.
N. 06389/2024 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 6389 del 2024, proposto da
Carla Delle Monache e Giuseppe Pontecorvo, rappresentati e difesi
dall'avvocato Maria Bitondo, con domicilio eletto presso il suo studio in
Roma, via Giuseppe Sacconi n. 4/B;

contro

Comune di Santa Marinella, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Marco Marchionni, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Alessandro Steri, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia

nei confronti

per l'annullamento

della D.D. di demolizione (non identificata numericamente se non con il
riferimento al fascicolo ispettorato edilizio n. 9/2024) del 28.3.2024, con la

quale il Comune di Santa Marinella ha ingiunto alla Sig.ra Carla Delle Monache ed al Sig. Giuseppe Pontecorvo la demolizione di quanto ivi elencato asseritamente realizzato su un'area sita in Santa Marinella, loc. Santa Severa, con accesso da Via Cartagine, censita in catasto al fg. 22 part. n. 2674/p

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Santa Marinella e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 la dott.ssa Francesca Santoro Cayro 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 ordinanza relativa al “fascicolo ispettorato edilizio n. 9/24”, adottata in data 28 marzo 2024 e spedita per la notifica il 2 aprile 2024, il Comune di Santa Marinella, facendo seguito alle risultanze di un sopralluogo congiunto effettuato con la Regione Lazio e la Società partecipata Laziocrea S.p.a., ingiungeva la demolizione di opere abusive in località Santa Severa, nell’area compresa tra Lungomare Pyrgi e Via Cartagine, distinta in Catasto al Fg. 22, part.lle “172, 1315, 1316, 1317, 2521/p e ex 2524/p, ora 2674/p”.

L’ingiunzione demolitoria era adottata ai sensi degli artt. 27 e 31 d.P.R. n. 380/2001, nonché 9 e 15 L.R. n. 15/2008, e indirizzata ai seguenti soggetti:

a) Sig.ra delle Monache Carla e Sig. Pontecorvo Giuseppe, nella loro qualità di *“possessori, sin dal 1972, di un’area (...) corrispondente alle p.lle 172, 2521/p, e ex 2524/p, ora 2674/p, tanto da aver intrapreso, con esito negativo, un giudizio per usucapione di tali aree, contro il Comune di Santa Marinella (in qualità di precedente proprietario delle aree) e la Regione Lazio (in qualità di attuale proprietario delle aree), come si legge negli atti processuali, i suddetti soggetti dichiarano espressamente, nel*

rividicare il possesso ultraventennale delle aree, di aver realizzato tutte le opere ivi presenti”, in relazione ad opere abusive ivi descritte ai punti da A) a F) (trattasi di diverse strutture in metallo, legno o muratura, container, tettoia in legno, ecc., identificate con le sigle “Blocco B1”, “Blocco B2”, “Blocco B3”, “Blocco B4”, “Blocco B5” e “Blocco B6”);

b) l’Associazione Polisportiva Santa Severa “*in qualità di utilizzatore dell’area in assenza di regolare contratto/atto di concessione demaniale da parte della Regione Lazio, attuale proprietaria dell’area, e di esecutore materiale dei lavori, oggetto della presente ingiunzione*”, in relazione ad ulteriori opere abusive ubicate sul terreno di cui al medesimo Fg. 22, e segnatamente insistenti sulle “*part.lle 1315, 1316, 1317, 2521/p e ex 2524/p, ora 2674/p*”.

Si precisa che tale Associazione è insorta avverso detto provvedimento con ricorso contrassegnato con R.G. n. 6793/2024.

Il provvedimento precisa che l’immobile distinto in Catasto al foglio 22, part.lle “*172,2521/p e ex 2524/p, ora 2674/p*” ha “*ingresso separato, rispetto all’area della "Polisportiva Santa Severa", da via Cartagine, s. n.c.*”

2. Con ricorso notificato in data 31 maggio 2024 e depositato l’11 giugno 2024, esperito nei confronti del Comune di Santa Marinella e della Regione Lazio, la Sig.ra delle Monache e il Sig. Pontecorvo sono insorti avverso la prefata ordinanza, deducendo le seguenti censure:

I. “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 7 l. n. 241/1990 anche in relazione a quanto previsto dall’art. 31 co. 4 bis D.p.r. n. 380/2001, cd. T.U. Ed. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti. Difetto di istruttoria*”.

Non sarebbe stata garantita la loro partecipazione al procedimento, con conseguente impossibilità di rappresentare all’amministrazione alcune circostanze fattuali rilevanti, che avrebbero potuto indurre all’adozione di un provvedimento diverso, quali le seguenti: i) l’area complessivamente presa in considerazione dal Comune ha una superficie di ben 17.215 mq e, in particolare, la p.la 2674/p menzionata nell’ordinanza avrebbe un’estensione di 2.164 mq. ca.; ii) l’area *de qua* ha subito a partire dagli anni ’90 diversi

trasferimenti di proprietà (oggi appartiene alla Regione, giusta atto a rogito Pubblico Ufficiale Regione Lazio, rep. 535 del 18 novembre 2011); *iii) la stessa si trovava in stato di totale abbandono da parte del Pio Istituto di Santo Spirito ed Ospedali Riuniti di Roma* (precedente titolare) “*quando, agli inizi degli anni ’70, alcuni gruppi familiari (secondo prassi diffusa al tempo in virtù dei noti principi che propugnavano l’uso collettivo della proprietà pubblica, in specie se abbandonata), vi parcheggiarono alcune roulotte utilizzate come appoggio per la vicina spiaggia*”; *iv) i ricorrenti facevano parte del predetto gruppo e, da allora, si sono limitati ad utilizzare una piccola porzione della più ampia area di 2.164 mq, senza mai ricevere alcuna contestazione dalle varie amministrazione interessate;* *v) tale situazione di fatto si è protratta fino al mese di dicembre 2022* “*quando il lucchetto apposto al cancello di ingresso dell’area in questione, esistente da lunghissimo tempo, è stato sostituito (si ritiene da personale incaricato dall’Amministrazione) con conseguente impossibilità per i ricorrenti di accedere, da quel momento, alla stessa*”;

II. “In subordine, violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e 31 d.p.r. n. 380/2001, cd. T.U. Ed., nonché 9 e 15 l. reg. Lazio n. 15/2008 anche in relazione a quanto specificamente disposto dal co. 4 bis del citato art. 31. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 l. n. 241/90. Eccesso di potere per contraddittorietà. Erroneità e carenza dei presupposti nonché difetto di istruttoria sotto altro profilo. Illogicità”.

L’ingiunzione demolitoria sarebbe inficiata da difetto di motivazione, in quanto si riferisce genericamente a strutture di non agevole identificazione, né reca la specifica tipologia di abuso edilizio contestata, anche al fine di individuare la sanzione astrattamente applicabile (demolizione, sanzione pecuniaria, etc. ...), contenendo un “*asettico quanto caotico elenco*” di opere asseritamente abusive (cfr. punto 2.1).

In secondo luogo, trattandosi di area utilizzata quale “*parcheggio roulotte anche da altri soggetti*”, non è stata compiutamente motivata l’effettiva attribuibilità ai ricorrenti delle numerose strutture elencate, se non in virtù di un generico riferimento agli “atti processuali” di un “giudizio per usucapione” intrapreso dai medesimi, e tale deficit motivazionale appare vieppiù evidente se si tiene

conto della prospettata applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, co. 4-*bis* del Testo unico dell'edilizia in caso di mancata ottemperanza all'ordine demolitorio (cfr. punto 2.2).

Ed ancora, dalla descrizione contenuta nell'ordinanza sembrerebbe che la maggior parte delle opere sono riconducibili alla categoria della "tenda" o "pergotenda", che rientra nell'attività edilizia libera, al pari delle "tettoie" (quali elementi di arredo ai sensi dell'art. 6, lett. e-*quinquies* del Testo unico dell'edilizia), mentre le restanti opere avrebbero prevalentemente natura precaria e, in ogni caso, sarebbero facilmente amovibili (cfr. punto 2.3).

Da ultimo, lamentano i ricorrenti di non avere "*più accesso all'area in esame dal mese di dicembre 2022 con la conseguenza che il provvedimento impugnato è ulteriormente affetto da illogicità poiché il Comune ingiunge loro la demolizione di quanto assolutamente esistente sulla stessa senza che i ricorrenti possano di fatto eseguire il predetto ordine e, nonostante questo, prospetta addirittura la possibilità di applicare la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31 co. 4 bis T.U. Ed. per le ipotesi di inottemperanza*" (cfr. punto 2.4).

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Santa Marinella, con atto depositato in data 29 luglio 2024, e la Regione Lazio, con atto depositato in data 31 luglio 2024.

4. In data 2 dicembre 2025 sia la parte ricorrente sia il Comune hanno prodotto documentazione, depositando rispettivamente: *a)* la sentenza del T.A.R. Lazio, II quater, 24 settembre 2024, n. 16554, con la quale è stato accolto il ricorso R.G. n. 6793/2024 esperito dalla Associazione Polisportiva Santa Severa, e l'ordinanza della Regione Lazio prot. n. 1221801 del 2 dicembre 2022, con la quale è stato disposto, nei confronti della medesima associazione, lo sgombero ex art. 823 c.c. delle aree contrassegnate al "*foglio 22 particelle 2521/2524/2525/1316/1317/172*", facenti parte del patrimonio indisponibile della Regione Lazio; *b)* il ricorso per cassazione intrapreso dai Sig.ri delle Monache e Pontecorvo per l'accertamento dell'intervenuta usucapione della porzione di terreno da essi occupata, dichiarato estinto ai

sensi dell'art. 391 cod. civ. con decreto pubblicato in data 27 marzo 2023, e la relazione di servizio prot. 41378/2023 del 14 novembre 2023 “*sulle opere abusivamente realizzate all'interno dell'area sita in Santa Severa con accessi da Via Lungomare Pyrgi e Via Cartagine distinta in catasto al foglio 22, particelle 172, 1315, 1316, 1317, 2521 e 2524 - Area di proprietà della Regione Lazio*”, a firma del Responsabile comunale del Settore IV - Urbanistica ed edilizia – Attività produttive del Comune.

5. Con memoria ex art. 73 cod. proc. amm. dell'11 dicembre 2025 i ricorrenti hanno insistito per l'accoglimento del ricorso, invocando il suddetto pronunciamento del TAR Lazio.

6. Anche il Comune ha prodotto memoria illustrativa (depositata in data 12 dicembre 2025), con la quale insta per il rigetto del ricorso, sottolineando l'indiscussa riferibilità ai ricorrenti della paternità degli abusi (come comprovato dal giudizio di usucapione intrapreso dagli stessi e dalle affermazioni contenute nel relativo ricorso per cassazione), con conseguente applicazione dell'art. 21-octies, co. 2 l. n. 241/1990, di talché “*l'individuazione dei ricorrenti quali «responsabili dell'abuso» ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. 380/2001 è fondata su presupposti incontrovertibili*” e “*l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi grava primariamente su chi ha commesso l'illecito, e tale obbligo non viene meno per effetto di vicende successive che riguardano la titolarità o la gestione dell'area*”, rappresentando altresì la legittimità della gravata ordinanza in quanto compiutamente motivata. Precisa altresì che, a seguito dello sgombero disposto dalla Regione Lazio con l'ordinanza del 2 dicembre 2022, l'Ente ha stipulato una convenzione con soggetto privato, avente ad oggetto la concessione delle aree di proprietà “*ma non anche quelle con ingresso separato, rispetto all'area occupata e utilizzata dalla Associazione Polisportiva Santa Severa, da via Cartagine snc*” , e il nuovo concessionario si è impegnato a provvedere a propria cura e spese alla pulizia e rimozione dei rifiuti abbandonati e alla demolizione dei manufatti abusivi realizzati nel tempo sulle aree ricevute in gestione.

7. Tutte le parti in causa hanno prodotto memorie di replica, con cui nell'ordine: *i*) il Comune rappresenta l'inconferenza, rispetto al caso di specie, del precedente di cui alla sentenza n. 16554/2024 e comunque la “sopravvivenza”, in capo al responsabile dell'abuso, dell'obbligo di rimuoverlo, non potendo invalidare l'atto “*l'eventuale impossibilità materiale di ottemperare*” (v. atto depositato in data 19 dicembre 2025); *ii*) i ricorrenti (con atto depositato in data 22 dicembre 2025) ribadiscono l'impossibilità di accedere all'area sin dal 2022 “*per intervenuta sostituzione del lucchetto apposto sul cancello di ingresso*”, impossibilità confermata dalla predetta sentenza (che ha preso atto che la ricorrente Associazione Polisportiva “*non può ottemperare all'ordinanza di demolizione*” in ragione dello “*sgombero disposto e attuato dalla Regione Lazio*”, avente ad oggetto “*le particelle 2521, 2524, 1316, 1317 e 172 del foglio 22 del NCT del Comune di Santa Marinella*”) e la non esclusiva riferibilità ai medesimi degli abusi in contestazione, trattandosi di area condivisa “da parte di una pluralità di soggetti” (come peraltro appurato dallo stesso Comune nella relazione di servizio prot. n. 41378/2023 depositata in atti, in cui si legge che è stato riscontrato *in loco* un “*campeggio (...) costituito da numerose roulotte e manufatti in legno che, per numero e dimensioni, non è stato possibile rilevare per assenza dei possessori, peraltro non identificati individualmente ma solo come Associazione onlus “Pyrgi Ambiente e Natura”*”); *iii*) la Regione ha eccepito anch'essa l'irrilevanza del pronunciamento reso dal TAR con l'invocata sentenza n. 16554/2024, in quanto relativa ad altro soggetto, e la legittimità dell'ordinanza di demolizione in ragione dell'originaria e perdurante responsabilità dei ricorrenti.

8. All'udienza pubblica del 13 gennaio, fissata per la discussione del ricorso, è stato dato atto a verbale che “*L'avv. dei ricorrenti non si oppone alla memoria di replica della Regione Lazio depositata in data 23 dicembre 2025*”, e la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In via pregiudiziale si precisa che la Regione Lazio ha articolato le proprie argomentazioni difensive solo con la memoria “di replica” depositata in data 23 dicembre 2025, e non anche con una “rituale” memoria conclusionale da

prodursi nel termine di trenta giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso ai sensi dell'art. 73, co. 1 cod. proc. amm., come sarebbe stato corretto in considerazione della diversa funzione espletata dai due atti processuali (illustrazione delle proprie argomentazioni, l'una, e risposta alle argomentazioni svolte nella memoria di controparte, se depositata, o ai documenti prodotti *ex adverso*, l'altra) ma, non essendosi i ricorrenti opposti al suo utilizzo, come da dichiarazione trascritta a verbale, il Collegio ne può comunque tenere conto ai fini del decidere.

10. Ciò premesso, il ricorso è da accogliere nei limiti e ai sensi che si passa a rassegnare.

11. Appare logicamente preliminare e assorbente l'esame della doglianza dedotta al punto 2.4 del secondo motivo di diritto, atteso che la sua eventuale fondatezza priverebbe i ricorrenti della legittimazione passiva rispetto all'ordine demolitorio.

12. Tale censura risulta meritevole di positivo apprezzamento.

13. E' pacifico tra le parti che i ricorrenti occupavano una porzione della più ampia area sita in loc. Santa Severa tra Lungomare Pyrgi e Via Cartagine e distinta in catasto al fg. 22, particelle 172, 1315, 1316, 1317, 2521 e 2524, attualmente di proprietà della Regione Lazio, avendovi parcheggiato, per loro stessa ammissione, delle roulotte “*utilizzate come appoggio per la vicina spiaggia*”, insieme ad altre famiglie, sin dagli anni '70. In particolare, è incontrovertibile che la superficie di cui alle p.lle 172, 2521 e 2524, adiacente a quella in passato occupata dalla Polisportiva Santa Severa e avente ingresso separato da via Cartagine, è stata utilizzata nel corso dei decenni “*come “campaggio”, con molteplici strutture posizionate da tempo non precisato quali tettoie, piazzole per roulettes e camper, casette servizi igienici, docce, ecc., allacciate alla rete elettrica ed idrica, con fosse per la raccolta di scarichi*” (v. relazione di servizio prodotta in atti dal Comune).

14. È parimenti incontestato che l'accesso alla porzione di terreno di cui trattasi sarebbe stato inibito ai ricorrenti sin dal dicembre 2022, per effetto della dedotta sostituzione del lucchetto apposto al cancello di ingresso.

Il materiale prodotto in atti non consente di avere certezza documentale del fatto che tale inibizione sia dipesa effettivamente dallo sgombero disposto dalla Regione Lazio con l'ordinanza del 2 dicembre 2022, atteso che questa è stata specificamente adottata nei confronti dell'Associazione Polisportiva Santa Severa, quale soggetto occupante l'area limitrofa (stando a quanto si legge nella memoria di replica depositata dalla difesa regionale, l'ordine di sgombero sarebbe stato portato ad esecuzione “*il giorno 20.12.2022, data nella quale si è proceduto alle operazioni di presa in possesso con l'ausilio della Forza Pubblica delle aree sopra descritte da parte dell'Associazione Polisportiva Santa Severa giusto verbale prot. 1310008 del 21.12.2022*”). Di talché, non rileva ai fini che oggi occupano il giudicato di cui alla sentenza n. 16554/2024, intervenuta a definizione del giudizio incardinato dalla suddetta Associazione avverso la medesima ordinanza di demolizione del 28 marzo 2024 oggi gravata, nella parte in cui ha accertato “*l'illegittimità del provvedimento impugnato per quanto concerne gli abusi siti nelle particelle che sono state oggetto dello sgombero disposto e attuato dalla Regione Lazio, in quanto la ricorrente non può ottemperare all'ordinanza di demolizione*”, in quanto la *ratio decidendi* che sorregge tale pronunciamento si fonda sulla richiamata ordinanza di sgombero.

Ciononostante, le controparti non hanno mai contestato, in alcun punto dei propri scritti difensivi, la circostanza in sé che i Sig.ri Carla delle Monache e Giuseppe Pontecorvo non hanno più accesso all'area da essi precedentemente occupata: invero, sia il Comune che la Regione hanno improntato le proprie difese sul rilievo, in punto di diritto, che i ricorrenti, quali “responsabili degli abusi”, resterebbero comunque gravati dall'obbligo di rimozione delle strutture abusive, richiamando il disposto dell'art. 35 d.P.R. n. 380/2001 (“*La circostanza che l'area sia di proprietà pubblica (Regione Lazio) rafforza ulteriormente la posizione del Comune, che agisce a tutela del territorio in applicazione dell'art. 35 del D.P.R. 380/2001, il quale prevede che l'ordine di demolizione sia emesso nei confronti del responsabile dell'abuso*”); “*La fattispecie di abusi realizzati su suoli di proprietà pubblica, come quelli di una Regione, è disciplinata dall'articolo 35 del DPR 380,*

precisando che la demolizione è eseguita a cura del comune ed a spese del responsabile dell'abuso": cfr. pagg. 4 e 7 della memoria conclusionale del 12 dicembre 2025; "il Comune ha anch'esso agito, nel legittimo esercizio delle sue funzioni, in materia di tutela del territorio, in applicazione dell'art. 35 del D.P.R. 380/2001, il quale prevede che l'ordine di demolizione sia emesso nei confronti del "responsabile dell'abuso", e in caso di inottemperanza, eseguito a cura del comune ed a spese del responsabile dell'abuso": cfr. pag. 3 della memoria di replica del 23 dicembre 2025).

15. Senonché, l'ordinanza di demolizione di cui oggi trattasi è stata adottata ai sensi non già dell'art. 35, bensì dell'art. 31 Testo unico dell'edilizia (e del parallelo art. 15 L.R. n. 15/2008).

Come noto, la disposizione in esame, secondo un granitico orientamento giurisprudenziale, va interpretata nel senso che l'ordine di demolizione, quale misura a carattere reale con finalità prettamente ripristinatoria/reintegratoria dello stato dei luoghi, è indirizzata a colui che abbia la disponibilità materiale del bene al momento dell'irrogazione della sanzione, e che pertanto ha la concreta possibilità di intervenire al fine di attuare la demolizione e di dare così esecuzione all'ingiunzione, che altrimenti resterebbe lettera morta in quanto di fatto non eseguibile: "l'ingiunzione di demolizione ha carattere ripristinatorio dell'ordine giuridico violato (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 11 dicembre 2024, n. 9983). Consegue che l'ordine deve essere diretto nei confronti del soggetto, che, avendo la materiale disponibilità del bene, è nelle condizioni di eseguirlo (cfr. cit. Consiglio di Stato, sez. VI, 11 dicembre 2024, n. 9983, secondo il quale «il soggetto passivo dell'ordine di demolizione è, quindi, da individuare nel soggetto che ha il potere di rimuovere concretamente l'abuso, senza che occorra l'effettivo accertamento di una sua responsabilità»). In altri termini, l'amministrazione non può adottare un'ordinanza di demolizione nei confronti di un soggetto che non ha la disponibilità materiale del bene ovvero che non ha un titolo giuridico (come ad esempio, nel caso di specie, il diritto di proprietà) che gli consenta di conseguire il possesso del bene, al fine di eseguire i lavori di demolizione. In

tale prospettiva, è stato affermato che «l'ingiunzione che impone un obbligo di facere inesigibile, in quanto rivolto alla demolizione di un immobile che è stato sottratto alla disponibilità del destinatario del comando, difetta di una condizione costituiva dell'ordine, e cioè, l'imposizione di un dovere eseguibile» (cfr., da ultimo, TAR Campania, Napoli, sez. II, 20 gennaio 2025, n. 497, nonché Consiglio di Stato, sez. VI, 17 maggio 2017, n. 2337)" (cfr. T.A.R. Napoli, Sez. V, 31 dicembre 2025, n. 8590).

Del resto, è alla luce della *ratio* sottesa all'ordine demolitorio, come sopra individuata, che si giustifica la legittimazione passiva anche in capo al proprietario non responsabile dell'abuso: "L'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 dispone che l'ordine di demolizione deve essere notificato a chi ha il potere di rimuovere l'abuso. Tale potere compete indubbiamente al proprietario, in quanto il presupposto per l'adozione di una ordinanza di ripristino coincide con l'esistenza di una situazione dei luoghi contrastante con quella codificata nella normativa urbanistico – edilizia, e quindi è connesso con l'individuazione di un soggetto il quale abbia la titolarità a eseguire l'ordine ripristinatorio, ossia il proprietario, in virtù del suo diritto dominicale. E' stato, altresì, affermato che l'ordine di natura reale è correttamente rivolto al proprietario a prescindere dalla responsabilità dello stesso nella realizzazione dell'illecito (Cons. Stato, n. 2022 n. 4570, id. n. 8171 del 2020). La giurisprudenza consolidata, in più occasioni, ha chiarito che l'ordinanza di demolizione può essere considerata illegittima nel caso di immobile detenuto da terzi (in ragione di un contratto di locazione, comodato ecc.) nel caso in cui il proprietario del suolo abbia dimostrato di essersi attivato con tutti i mezzi che l'ordinamento appresta in sede civile, penale ed amministrativa, per sgomberare l'area dagli occupanti responsabili delle costruzioni abusive, avendo quindi dimostrato la non eseguibilità del comportamento atteso. Solo in siffatta ipotesi, si può ritenere una palese carenza della disponibilità materiale del bene da parte del proprietario, idonea a rappresentare un elemento ostativo all'adozione dell'atto repressivo, in quanto difetta una

condizione costitutiva dell'ordine e cioè l'imposizione di un dovere esigibile da parte del destinatario del comando” (cfr. Cons. Stato, sez. II, 29 settembre 2025, n. 7593).

In altri termini, la mancata disponibilità materiale del bene rappresenta un elemento ostativo all'adozione dell'atto repressivo, in quanto difetterebbe una condizione costituiva dell'ordine e cioè l'imposizione di un dovere esigibile da parte del destinatario del comando.

16. Nel caso di specie, il gravato ordine di demolizione è stato indirizzato per l'appunto a soggetti (quali gli odierni ricorrenti) che, pur essendo stati ivi individuati come “possessori” dell'area sin dal 1972 (area attualmente ricompresa nel patrimonio immobiliare della Regione Lazio), al momento dell'adozione del provvedimento non ne avevano più la disponibilità materiale e dunque risultavano di fatto impossibilitati ad ottemperare all'ingiunzione da esso recata e a subire le conseguenze (sanzionatorie) che l'ordinamento riconnega all'inottemperanza, difettando pertanto in capo agli stessi la necessaria legittimazione passiva ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380/2001.

17. In conclusione, il ricorso va accolto alla stregua delle argomentazioni sopra rassegnate, con assorbimento delle restanti censure non esaminate, e conseguente annullamento dell'impugnata ordinanza di demolizione nei termini che precedono.

18. I profili di peculiarità della vicenda giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e nei termini di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con
l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Primo Referendario, Estensore

Virginia Giorgini, Referendario

L'ESTENSORE
Francesca Santoro Cayro

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO