

Pubblicato il 23/01/2026

N. 01405/2026 REG.PROV.COLL.
N. 16336/2022 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 16336 del 2022, proposto da Anna Cirulli, rappresentata e difesa dagli avv. Tiziana Fiorini e Francesco Falco con domicilio eletto presso il loro studio **in** Pomezia (RM), largo Catone 3 e domicilio digitale eletto presso l'indirizzo p.e.c. tiziana.fiorini@legalmail.it;

contro

Comune di Ardea (RM), **in** persona del sindaco *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avv. Loredana Fiore, presso il cui studio è domiciliato **in** Roma, via M. Buonarroti 40 e domicilio digitale eletto presso l'indirizzo p.e.c. loredanafiore@ordineavvocatiroma.org;

per l'annullamento

dell'ordinanza ingiuntiva n. 253 del 1° ottobre 2022, notificata il successivo giorno 26, con la quale, ai sensi dell'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, è stata applicata alla ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000,00, oltre a spese di notificazione,

per accertata inottemperanza all'ordinanza di demolizione n. 43 del 24 marzo 2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione **in** giudizio del Comune di Ardea;

Viste le memorie difensive;

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 9 gennaio 2026 il dott. Valerio Torano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato **in** fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Anna Cirulli è proprietaria di un lotto di terreno ubicato nel Comune di Ardea **in** località “Consorzio Tirrenella”, contraddistinto nel locale catasto terreni al foglio n. 55, particella n. 158, ricadente **in** zona F6 (servizi pubblici) del vigente PRG, gravato di vincolo sismico di secondo livello (art. 95, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) e da vincolo paesaggistico *ex* art. 142, comma 1, lett. a), d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, **in** quanto tutelato per legge dal d.m. 21 ottobre 1954 (Litoranea Ostia-Anzio).

In seguito all'accertamento svolto dalla polizia locale, di cui al verbale prot. n. 16557 del 16 maro 2021, con ordinanza dirigenziale n. 43 del 24 marzo 2021, ad A.C. è stata ingiunta la demolizione, ai sensi dell'art. 27 , comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001, delle seguenti opere abusivamente edificate sul prefato terreno: *a)* recinzione del perimetro del lotto di mq. 928,00 circa attraverso la realizzazione di un muro **in** cemento armato avente un'altezza di ml. 1,10 circa, con sovrastante ringhiera **in** ferro alta circa ml. 0,80, la posa **in** opera di un cancello metallico carrabile largo ml. 3.30 circa e di un cancello pedonale largo ml. 1,50 circa; *b)* costruzione di una piattaforma **in** cemento armato sulla quale sono stati collocati tre

manufatti prefabbricati adibiti a civile abitazione aventi una superficie di mq. 30,00 circa cadauno, con veranda di mq. 10,00 circa, posizionati su blocchetti, oltre che di un ulteriore cancello carrabile e posizionamento *in loco* di una roulotte e di una **casetta** prefabbricata **in legno** di mq. 25,00 circa.

In esito al sopralluogo svolto il 1° giugno 2022, con verbale redatto **in** pari data e notificato il 22 luglio 2022 la polizia locale ha accertato l'inottemperanza alla suddetta ordinanza del 24 marzo 2021.

Per l'effetto, con ordinanza ingiuntiva n. 253 del 1° ottobre 2022, notificata il successivo giorno 26, il Comune di Ardea, ai sensi dell'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. n. 380 cit., ha applicato alla ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000,00, oltre a spese di notificazione, per accertata inottemperanza alla già citata ordinanza urbanistica del 24 marzo 2021.

Con il ricorso all'esame, notificato il 6 dicembre 2022 e depositato il successivo giorno 22, A.C. ha impugnato il provvedimento indicato **in** epigrafe lamentando:

I) illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. n. 380 cit. per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., **in** quanto l'importo della sanzione sarebbe eccessivo rispetto all'entità dell'abuso, nel cui ambito l'amministrazione ha anche attratto opere, come il muro di cinta e i manufatti, che non necessitano di titoli abilitativi;

II) violazione di legge ed eccesso di potere perché non sussisterebbe alcun vincolo paesaggistico sull'area di sedime degli abusi, che è stata da tempo affrancata dai diritti di uso civico che su di essa gravavano.

Si è costituita l'amministrazione civica, la quale, oltre ad argomentare sulla manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata, ha anche eccepito l'inammissibilità del ricorso nella parte **in** cui contiene argomentazioni volte a riqualificare gli abusi edilizi per i quali è stata

ingiunta la demolizione, trattandosi di censure che avrebbero dovuto essere tempestivamente sollevate nei confronti dell'ordine di demolizione che, invece, non risulta essere stato impugnato.

2. – Il ricorso è inammissibile, come da eccezione preliminare del Comune di Ardea.

In primo luogo, va dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata da parte ricorrente per presunto contrasto dell'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. n. 380 cit. con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

Al riguardo, rileva il collegio che l'art. 31, comma 4-*bis*, d.P.R. n. 380 cit., prevede “4-bis. *L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, **in** caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima*”. Condividendo quanto già chiarito dalla giurisprudenza pronunciata sulla medesima questione, si osserva che la realizzazione dell'abuso su area assoggettata a vincolo paesaggistico comporta l'irrogazione della sanzione pecuniaria **in** misura massima, senza alcuna discrezionalità nella modulazione della stessa per esplicita volontà della legge, alla stregua di una scelta che non è irragionevole, né sproporzionata, che si spiega con la volontà “*di apprestare una tutela rafforzata ad aree e immobili il cui utilizzo è sottoposto a specifiche limitazioni nell'interesse generale*” (Cons. Stato, sez. VII, 9 settembre 2025 nn. 7266-7268; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 12 dicembre 2024 n. 4079; sez. II, 20 settembre 2024 n. 3135).

Quanto al resto, sia il primo che il secondo mezzo di gravame sono inammissibili perché si fondano su argomentazioni che non riguardano la fase successiva all'accertamento ed alla repressione degli abusi colpiti con

l'ordine di demolizione, nella quale si colloca temporalmente l'accertamento dell'inottemperanza, ma che tendono a ridimensionare la portata dell'illecito accertato dall'amministrazione, affermando la non necessità del titolo abilitativo per parte delle opere sanzionate o l'inesistenza sul fondo di diritti di uso civico. Tuttavia, si tratta di questioni che avrebbero dovuto essere dedotte **in** sede di impugnazione dell'ingiunzione al ripristino dello stato dei luoghi che, tuttavia, consta essere divenuta inoppugnabile. Sul punto, giurisprudenza condivisa dal collegio ha proprio avuto modo di chiarire che la mancata impugnazione **in** sede giurisdizionale – ed il conseguente consolidamento degli effetti – dell'ordine di demolizione, che muove proprio dal presupposto dell'abusività delle opere contestate, **in** quanto realizzate **in** assenza del prescritto titolo abilitativo, rende inammissibile la contestazione dei successivi provvedimenti di irrogazione della sanzione pecuniaria per l'inottemperanza e di acquisizione gratuita per profili di illegittimità relativi all'atto presupposto (TAR Marche, sez. I, 29 gennaio 2018 n. 72; TAR Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 18 dicembre 2014 n. 12919; sez. I-*quater*, 9 gennaio 2014 n. 217). Del resto, a seguito della definitività e vincolatività dell'ordinanza di demolizione, l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista per la sua inottemperanza presenta limitati margini di discrezionalità nel solo *quantum* della pretesa patrimoniale azionata ed assume contenuto predeterminato per legge e, quindi, vincolato.

In definitiva, quindi, **in** accoglimento della relativa eccezione preliminare, il ricorso all'esame va dichiarato inammissibile.

3. – Sussistono nondimeno giusti motivi per disporre 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 dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso **in** Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2026
con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Valerio Torano, Primo Referendario, Estensore

Matthias Viggiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Valerio Torano

IL PRESIDENTE

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO