



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 15341 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Anna Maria Santi, rappresentata e difesa dall'Avvocato Andrea Abbamonte, 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 Umberto Maria Sclafani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

A) con riferimento al ricorso introduttivo del giudizio:

- della determinazione dirigenziale di Roma Capitale rep. n. CB/1537/2023 del 11.08.2023, prot. n. CB/100222/2023 del 11.08.2023, notificata il successivo 28.08.2023, con cui si è dato avvio al procedimento sanzionatorio e disposto l'immediata sospensione da ogni eventuale ulteriore attività edilizia a Roma, Via Giuseppe Pisanelli n. 40, piano 3, S/1, Int. 7 (art. 14 Legge Regione Lazio n. 15/20008 e s.m.i.);
- dell'accertamento tecnico prot. CB/130477 del 21/11/2022;
- del modulo di integrazione dati prot. CB/133460 del 28/11/2022 attestante l'identità ed i dati anagrafici dei soggetti coinvolti (di tenore sconosciuto);

B) con riferimento al ricorso per MOTIVI AGGIUNTI,

previa sospensione dell'efficacia:

- della determinazione dirigenziale di Roma Capitale – Accesso agli atti rep. CB/1964/2025 del 22/08/2025, numero prot. CB/102509/2025 del 22/08/2025, notificata il successivo 29/08/2025, con cui si è ingiunto il ripristino “*dello stato legittimo dei luoghi nel locale sito in Roma, Via Giuseppe Pisanelli n. 40, piano 3-S1, int. 7 (immobile censito al N.C.E.U., al foglio 550, part. 39 sub 42 categoria A/2), per violazione dell'art. 16 della L.R. Lazio n. 15/2008*”;

- della nota prot. CB 99678 del 10/08/2023 con cui è stato richiesto alla Soprintendenza Speciale Archeologica, Belle Arti e Paesaggio di Roma, il parere previsto dall'art. 16 della L.R. 15/2008 (di tenore sconosciuto);

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il Dott. Christian Corbi 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 in data 30.10.2023 e depositato in data 17.11.2023, Anna Maria Santi ha adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale al fine di sentir annullare gli atti meglio emarginati in epigrafe.

A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato le doglianze che verranno di seguito esaminate.

2. In data 22.11.2023, Roma Capitale si è costituita in giudizio con una memoria di stile.

3. Con ricorso notificato in data 28.10.2025 e depositato in data 25.11.2023, Anna Maria Santi ha impugnato con ricorso per motivi aggiunti gli atti meglio emarginati in epigrafe.

A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato le doglianze che verranno di seguito esaminate.

4. Con memoria del 15.12.2025, Roma Capitale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio e di quello per motivi aggiunti, sotto il profilo dell'invalidità

derivata, nonché insistito in ogni caso nell'infondatezza degli stessi nel merito.

5. Alla camera di consiglio del 19.12.2025, fissata a fini cautelari, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza di tal fatta.

6. All'udienza pubblica del 14 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Tanto premesso, il Collegio, in accoglimento dell'eccezione pregiudiziale di rito sollevata da Roma Capitale, dichiara l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio per carenza di interesse.

Parte ricorrente ha, infatti, con tale atto impugnato l'ordine di sospensione dei lavori emesso da Roma Capitale, *ex art. 27, comma 3, DPR 380/2001* e notificato in data 28.8.2023.

Al riguardo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, nn. 12482/2021, 849/2019, 4341/18, 1600/18), condivisa dal Collegio, l'ordine di sospensione dei lavori *ex art. 27, comma 3, DPR 380/2001* spiega i propri effetti per 45 giorni a far data dalla notificazione nei confronti dell'interessato.

Decorso tale termine, l'ordine in parola – in ragione della natura cautelare che lo connota – perde la propria efficacia, essendo esso *“teso a evitare che la prosecuzione dei lavori ritenuti abusivamente realizzati determini un aggravio del danno urbanistico; tuttavia, occorre anche evitare che il destinatario possa essere esposto sine die all'incertezza circa la sussistenza del proprio jus aedificandi, pertanto, allo spirare del termine di 45 giorni dalla sua notificazione, l'ordine in questione perde ogni efficacia”* (C.d.S., n. 2758/2016). D'altra parte, siffatta decadenza non arreca alcuna preclusione alla PA che può contestare liberamente l'abuso con diversi, distinti e successivi provvedimenti.

Consegue che, per i primi 45 giorni dalla notificazione, l'ordine *ex art. 27, comma 3, TUE*, è impugnabile, perché lesivo della sfera giuridica del privato. Se, però, nelle more del giudizio, gli effetti di tale atto vengono meno senza che la PA abbia provveduto ad adottare il provvedimento di contestazione dell'abuso, allora il ricorso introduttivo del giudizio diviene improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Se, invece, l'ordine in parola viene impugnato dopo che sia inutilmente decorso il predetto termine di giorni 45, allora il ricorso è inammissibile.

Applicando tali principi al caso di specie, si ricava che l'ordine di sospensione che viene in questa sede in rilievo è stato notificato al ricorrente in data 28.8.2023, mentre il

ricorso introduttivo del giudizio è stato notificato in data 30.10.2023 e depositato in data 17.11.2023.

Ne deriva che, al tempo dell'instaurazione del rapporto processuale (come noto la litispendenza si verifica con il deposito del ricorso), il termine di legge di giorni 45 era già spirato e quindi il relativo gravame è certamente inammissibile.

8. Passando ora all'esame del ricorso per motivi aggiunti, esso ha a oggetto l'ordine di demolizione e ripristino, *ex artt. 16 L.R. 15/2008 e 33, comma 4, TUED*, in relazione *“alla realizzazione, in epoca non precisata, della chiusura di un balcone con affaccio sul cortile interno condominiale tramite una struttura tipo veranda, con telaio in metallo e vetri”* presso l'unità immobiliare di proprietà della ricorrente e ciò in quanto trattasi di ristrutturazione edilizia pesante come emerge dalle norme richiamate nel provvedimento impugnato.

8.1. Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente si duole della circostanza per la quale l'ordine di sospensione *ex art. 27, comma 3, TUED*, impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio, avrebbe fatto riferimento all'art. 14 L.R. 15/2008, ossia alle opere non ultimate. Con la conseguenza per la quale il provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti sarebbe affetto da invalidità derivata, stante l'erroneità del menzionato riferimento normativo.

Il motivo è infondato, atteso che il vizio dedotto in riferimento al provvedimento di sospensione, per la sua natura, è inidoneo a riverberarsi sulla successiva ordinanza di demolizione.

8.2. Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente si duole dell'inapplicabilità *ratione temporis* al caso di specie della normativa del TUED (d.P.R. n. 380/2001).

La ricorrente avrebbe, infatti, acquistato l'immobile per cui è causa, già corredato dall'abuso edilizio oggetto dell'ordine di demolizione *de quo*, il 30 novembre 2001 e il d.P.R. 380/2001 sarebbe invece entrato in vigore in data 1.1.2002. Inoltre, la data di realizzazione dell'edificio avrebbe potuto anche essere antecedente all'anno 1967 e quindi non necessitare di titolo edilizio.

La doglianza è priva di fondamento.

In primo luogo, grava sul proprietario dell'immobile, e non sull'Amministrazione, l'onere della prova circa la legittimità urbanistica dello stesso che la ricorrente, nel caso di specie, non ha assolto, non avendo essa nulla dedotto al riguardo.

Né rileva la diversa la circostanza per la quale la ricorrente non avrebbe realizzato l'abuso edilizio per cui è causa, ma lo avrebbe semplicemente acquistato. Sul punto, è sufficiente notare come il carattere abusivo dell'opera edile abbia natura oggettiva e impone all'attuale proprietario di attivarsi per la demolizione.

Del pari, è altresì irrilevante che la realizzazione dell'edificio sia antecedente all'anno 1967, in quanto nella città di Roma l'obbligo della licenza edilizia era previsto a partire dall'anno 1912. Infatti, in attuazione dell'art. 16 L. n. 502/1907, gli artt. 3 e 5 del regolamento edilizio del Comune di Roma, R.D. 1522/1911 avevano sancito l'obbligo, in capo al privato interessato, di dotarsi di precipua autorizzazione edilizia per le nuove costruzioni, in riferimento all'intero territorio comunale, senza quindi più distinguere, come invece avveniva nei regolamenti precedenti, tra centro abitato e zone di espansione.

In secondo luogo, gli abusi edilizi costituiscono illecito permanente (C.d.s., n. 204/2022), cosicché le norme che dispongono la demolizione delle opere realizzate in assenza/difformità dai titoli edilizi si applicano anche in riferimento ad abusi commessi in data antecedente all'entrata in vigore del TUED. Sul punto, la Giurisprudenza amministrativa (C.d.s., n. 6950/2020), condivisa dal Collegio, ritiene che *“gli illeciti in materia urbanistica, edilizia e paesistica hanno carattere permanente, nel senso che un immobile interessato da un intervento illegittimo conserva nel tempo la sua natura abusiva e la situazione di illiceità posta in essere con la realizzazione di un'opera abusiva viene meno solo con il conseguimento delle prescritte autorizzazioni in sanatoria, paesaggistiche o urbanistico edilizie, oppure con il ripristino dello stato dei luoghi”*.

8.3. Con il terzo motivo di ricorso, la ricorrente ha eccepito un duplice ordine di violazioni.

In primo luogo, Roma Capitale avrebbe errato nel ritenere applicabile, all'abuso per cui è causa (consistente nella chiusura di uno spazio pertinenziale, ossia di un balcone, che ha prodotto un ampliamento della SUL in dotazione all'unità immobiliare) l'art. 3, comma 1, lett. e.6, d.P.R. 380/2001, in base al quale sono interventi di nuova costruzione *“gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale”*. E ciò in quanto alla data di realizzazione dell'abuso edilizio per cui

è causa, tale norma non sarebbe stata in vigore e quindi difetterebbe la nozione di “nuova costruzione” nei termini di cui si è detto.

In secondo luogo, parte resistente avrebbe erroneamente richiamato l'art. 9, comma 6, N.T.A. del P.R.G. che prevede che *“sono interventi di Nuova costruzione (NC), ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del DPR n. 380/2001 [...] AMP - Ampliamenti di edifici all'esterno della sagoma esistente, connessi o non a interventi di ristrutturazione edilizia o demolizione e ricostruzione della parte preesistente, come stabilito nelle specifiche norme di tessuto; rientrano in tale sotto-categoria gli interventi pertinenziali, intesi quali interventi su spazi accessori alle unità edilizie e immobiliari, legati a queste da vincolo di pertinenza, che eccedano il 15% del Volume costruito (Vc), ovvero che siano realizzati, con qualsiasi dimensione, nella Città storica o su immobili individuati nella Carta per la qualità di cui all'art. 16”*. E ciò in quanto alla data di realizzazione dell'abuso edilizio per cui è causa, tale norma (entrata in vigore nell'anno 2008 in virtù della delibera del Consiglio comunale n. 18 del 12 febbraio 2008) non avrebbe potuto trovare applicazione.

Entrambe le doglianze sono infondate.

Quanto alla prima, vale quanto detto in precedenza in ordine al carattere permanente dell'illecito, cosicché la nozione di “nuova costruzione” deve essere intesa in riferimento alle attività edilizie poste in essere successivamente alle previsioni dell'originario progetto allegato alla licenza edilizia richiesta e ottenuta dall'interessato per la realizzazione dell'immobile.

Quanto alla seconda, grava sul ricorrente l'onere di fornire la prova circa la data di realizzazione dell'immobile abusivo cosicché, in difetto, *“gli immobili privi di autorizzazione sono soggetti a demolizione, anche se di antica fattura”* (TAR Campania n. 4018/2025).

8.4. Con il quarto motivo di ricorso, la ricorrente ha eccepito, anche sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria, la violazione dell'art. 6, comma 1, 6 b bis, TUED, in quanto, a partire dall'anno 2022, il legislatore avrebbe ricompreso l'installazione di vetrate panoramiche amovibili tra le attività di edilizia libera per le quali non risulta necessario il permesso a costruire.

Il motivo è destituito di fondamento.

Come chiarito dalla giurisprudenza del C.d.S. (n. 6516/2025), condivisa dal Collegio, *“la pertinenzialità di un'opera non costituisce motivo di per sé sufficiente a ritenere l'opera medesima di edilizia libera, e come tale non soggetta al rilascio di un preventivo titolo edilizio. [ai sensi dello] art. 6,*

comma 1, lett. b-bis, del D.P.R. n. 380/2001 [...] gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPAs, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo, non possono considerarsi di edilizia libera se vadano a configurare spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile".

Applicando tali principi al caso di specie, ritiene il Collegio che dal provvedimento impugnato si desuma come l'opera per cui è causa risulti priva del carattere dell'amovibilità e della temporaneità, trattandosi di chiusura del balcone con telaio in metallo e vetri. Del resto, sempre in tale provvedimento si legge come l'opera sia stata realizzata in epoca risalente, cosicché, in ragione della persistenza della stessa, non v'è dubbio che essa debba essere collocata al di fuori dell'edilizia libera.

8.5. Con il quinto motivo di ricorso, la ricorrente ha eccepito che la veranda in questione occuperebbe una superficie inferiore a 10 mq., con un incremento volumetrico inferiore a 28 mc. Pertanto, in applicazione delle previsioni di cui al D.L. 69/2024, incrementate dalla L.R. 12/25, l'opera *de qua* risentirebbe, fino al 4%, delle tolleranze costruttive.

Anche tale doglianza non coglie nel segno.

In primo luogo, affinché trovi applicazione l'istituto in parola, nella misura del 4%, il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare, ma esso nulla ha dedotto sul punto, che l'immobile cui accede tale terrazza ha una dimensione pari a mq 250.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato, sent. n. 2603/2025, ha escluso l'applicabilità della disciplina dell'art. 34 *bis* TUED alle opere di nuova realizzazione che non risultano essere state rappresentate graficamente nel progetto originario e nei relativi titoli edilizi originari. Del resto, la ratio dell'art. 34 *bis* TUED è quella di sanare le lievi irregolarità costruttive rispetto alle originarie previsioni di progetto. La chiusura di un balcone, successivamente alla realizzazione dell'edificio, non rientra in tale ambito.

8.6. Con il sesto motivo di ricorso, la ricorrente si duole del fatto che i commi 4 e 5 dell'art. 16 della L.R. 15/2008, sulla base di quanto previsto dall'art. 33, commi 3 e 4, TUED, riconoscerebbero all'Amministrazione comunale il potere di disporre, con

riferimento agli immobili vincolati ai sensi del D. Lgs. 42/2004, ovvero ricadenti in zona omogenea A di cui al D.M. 1444/1968, previa acquisizione del parere della Soprintendenza, la restituzione *in pristino* ovvero, alternativamente, l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 3 (fiscalizzazione dell'abuso). Sarebbe quindi stato onere di Roma Capitale, che nulla avrebbe al riguardo dedotto, motivare le ragioni per le quali - a fronte dell'inerzia della Soprintendenza espressamente richiesta dall'Ente comunale con nota CB/99678 del 10.8.2025 - essa ha ritenuto di optare per l'applicazione della sanzione demolitoria e non invece pecuniaria.

Sul punto, parte resistente ha controdedotto che la fiscalizzazione dell'abuso opera nel caso in cui non si possa procedere alla demolizione dell'abuso e comunque in sede esecutiva, senza che tale aspetto possa inficiare la legittimità del provvedimento impugnato.

La doglianza articolata da parte ricorrente è fondata.

I commi 3 e 4 dell'art. 33 TUED fanno riferimento, rispettivamente, ad abusi realizzati presso immobili sottoposti al vincolo di cui al D. Lgs. 42/2004, ovvero che ricadano nella zona omogenea A di cui al D.M. 1444/1968, dettando all'uopo una disciplina speciale rispetto a quella di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo in parola.

Ponendo l'attenzione sul menzionato comma 4 dell'art. 33 TUED, che ricorre nel caso di specie (venendo in rilievo un abuso perpetrato su un immobile che ricade nella zona omogenea A di cui al D.M. 1444/1968), il Comune è tenuto a richiedere alla Soprintendenza *“parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al precedente comma”* e *“qualora il parere non venga reso entro novanta giorni dalla richiesta il dirigente o il responsabile provvede autonomamente”*.

Dal tenore letterale della norma in esame, si ricava quindi che l'Ente comunale, in caso di inerzia della Soprintendenza, è titolare del potere discrezionale circa la valutazione della tipologia di sanzione edilizia (ingiunzione di ripristino, ovvero sanzione pecuniaria) da applicare al caso concreto.

Quanto appena detto risulta confermato dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio – Roma, n. 10731/2019), condivisa dal Collegio, che ha stabilito che *“nell'art. 33, comma 4, d.P.R. n. 380/2001, le sanzioni demolitoria e pecuniaria sono previste in alternativa tra loro”*.

Applicando tali principi al caso di specie, si ricava che Roma Capitale, con nota CB/99678 del 10.8.2025, ha formulato, *ex art.* 33, comma 4, TUED, istanza di parere alla Soprintendenza circa l'adozione dell'ordine di ripristino dello *status quo ante*, ovvero l'applicazione della sanzione pecuniaria a carico della ricorrente.

Tuttavia, a fronte dell'inerzia della Soprintendenza, Roma Capitale si è determinata autonomamente, ma senza motivare le ragioni e dare atto delle modalità tramite le quali essa ha inteso esercitare il proprio potere discrezionale circa l'applicazione al caso di specie della sanzione demolitoria in luogo di quella pecuniaria.

Infatti, sul punto, difetta qualsivoglia motivazione di parte resistente, essendosi quest'ultima limitata ad allegare l'inerzia della Soprintendenza richiesta, ai sensi dell'art. 33, comma 4, TUED, di rilasciare l'apposito parere e senza null'altro aggiungere.

Pertanto, il provvedimento in questa sede impugnato è viziato per difetto di motivazione.

9. Alla luce di quanto precede, il Collegio accoglie il ricorso per motivi aggiunti nei limiti di cui si è detto, respingendolo nel resto; fermo e impregiudicato il riesercizio del potere dell'Amministrazione, seppure nel rispetto dell'effetto conformativo derivante dal giudicato.

10. La soccombenza reciproca tra le parti consente al Collegio di compensare integralmente tra esse le spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato dal ricorso per motivi aggiunti, così provvede:

- dichiara l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio;
- accoglie il ricorso per motivi aggiunti nei limiti di cui in parte motiva, respingendolo nel resto e comunque fermo e impregiudicato il riesercizio del potere dell'Amministrazione, seppure nel rispetto dell'effetto conformativo derivante dal giudicato;
- compensa integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Christian Corbi

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO