



**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 2492 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Paola Altea, Roberta Liguori e Vanessa Liguori, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato Luigi Parenti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati Tiziana Di Grezia e Giuseppe Paolo Alaimo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

A) con riferimento al RICORSO INTRODUTTIVO DEL GIUDIZIO:

- della determina Dirigenziale di Roma Capitale - Municipio Roma VII – Direzione Tecnica – P.O. Coordinamento Tecnico Edilizia Privata e Autorizzazioni, Attività Sanzionatoria, Sportello Suet, Strumenti Attuativi e Alta Vigilanza, Opere di Urbanizzazione a Scomputo, Gestione Iter Completo Entrate di Settore. Servizio edilizia privata: autorizzazioni e attività 2 sanzionatoria edilizia – gestione iter

completo entrate di settore ufficio gestione tecnico amministrativa sanzioni edilizie  
– gestione iter completo entrate di settore, n. prot. CI/216446/2022 del 07.11.2022, notificata il 24.11.2022 avente a oggetto: “*sanzione edilizia ingiunzione a rimuovere o demolire gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati in via vigna di passo lombardo, n. 86 a carico di Altea Paola (comproprietaria responsabile), Liguori Roberta (comproprietaria responsabile), Liguori Vanessa (comproprietaria responsabile) (art. 16, legge regione lazio n. 15/2008 e s.m.i). fasc 76 ude 2022*”;

- nota prot. CI-N° 207865 del 26.10.2022 di Roma Capitale – Municipio Roma VII  
– Ufficio Disciplina Edilizia - avente a oggetto: “*Risposta alla richiesta valutazione memoria difensiva per l'abuso urbanistico edilizio presentate con prot. CI/204427 del 21.10.2022 dallo Studio Legale Parenti per Via delle Vigne di Passo Lombardo n. 86*”;

- nota prot. CI – N° 107664 del 26.05.2022 notificato il 14.06.2022 di Roma Capitale  
– Municipio Roma VII, avente a oggetto: “*avviso di avvio al procedimento amministrativo per opere abusive realizzate in Via delle Vigne di Passo Lombardo n. 86*”;

- ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, antecedente o successivo, ancorché non cognito;

B) con riferimento al RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI:

- della determinazione dirigenziale n. repertorio CI/2861/2023 n. protocollo CI/203826 del 22.09.2023, con la quale il Municipio VII di Roma ha disposto nei loro confronti la rimozione o la demolizione d'ufficio degli interventi di ristrutturazione edilizia realizzati abusivamente e ogni altra opera nel frattempo eseguita sull'immobile di via Vigne di Passo Lombardo n. 86.

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 9 aprile 2025 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

Con ricorso introduttivo del giudizio, notificato in data 20.1.2023 e depositato in data 14.2.2023, Paola Altea, Roberta Liguori e Vanessa Liguori, in qualità di comproprietari del fondo su cui insistono le opere per cui è causa, hanno adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale al fine di sentir, previa adozione delle idonee misure cautelari, annullare gli atti meglio descritti in epigrafe.

A sostegno del ricorso, i ricorrenti hanno formulato le doglianze che verranno di seguito esaminate.

In data 16.2.2023, Roma Capitale si è costituita in giudizio, mediante il deposito di una memoria di stile, instando nel rigetto del ricorso.

Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 2.11.2023 e depositato in pari data, i ricorrenti hanno impugnato, ai fini dell'annullamento, la determinazione dirigenziale meglio descritta in epigrafe.

A sostegno dell'aggiunzione, i ricorrenti hanno formulato le doglianze che verranno di seguito esaminate.

All'esito del deposito e dello scambio dei documenti e delle memorie *ex art. 73 c.p.a.*, la causa, all'udienza pubblica del 9.4.2025, è passata in decisione.

### DIRITTO

Tanto premesso, i ricorrenti, in qualità di comproprietari del fondo sito a Roma, Via Vigne di Passo Lombardo n. 86 e delle opere su esso realizzate, hanno impugnato:  
a) con il ricorso introduttivo del giudizio, l'ordine di demolizione emesso da Roma Capitale a fronte di interventi di ristrutturazione edilizia realizzati in violazione dell'art. 16 L.R. 15/2008 e quindi abusivi; b) con i motivi aggiunti, l'ordine di

demolizione d'ufficio, adottato da Roma Capitale a seguito dell'inottemperanza al primo provvedimento (già impugnato).

Ciò posto, poiché l'atto da ultimo gravato si pone in chiave di consequenzialità rispetto al primo, occorre prendere le mosse dalla descritta e primigenia ordinanza di demolizione per poi scrutinare l'atto oggetto dei motivi aggiunti.

1. A tal fine, giova premettere come l'ordinanza demolitoria *de qua* miri a censurare, ai punti n. 1, 2 e 3, ben tre manufatti (abusivi) a usi abitativi, rispettivamente di mq 107, 165 e 90, nonché, ai punti nn. 4 e 5, le rispettive verande (abusive).

Al riguardo, appare altresì utile premettere come il manufatto (abusivo) di cui al punto 1, di mq 107, risulti interessato, per mq 24, dalla domanda di sanatoria n. 59964 del 27.3.1986.

1.1. Ciò posto, i ricorrenti, con il primo motivo di ricorso, hanno eccepito l'illegittimità dell'*agere* di Roma Capitale che, a fronte di una domanda di condono non ancora definita, non avrebbe potuto procedere all'adozione dell'ordine di demolizione. In argomento, i ricorrenti hanno anche precisato che, sebbene la domanda di condono interessa solamente *“una parte del fabbricato principale, tuttavia l'ampliamento negli anni effettuato è da considerarsi strettamente collegato con il principale”*. Di qui l'illegittimità del provvedimento gravato.

Il motivo è infondato.

Come chiarito dalla Giurisprudenza amministrativa (C.d.S., n. 3171/2019 e TAR Napoli, nn. 3541/2024, 4415/2018), condivisa dal Collegio, *“successivamente alla presentazione della domanda di condono edilizio e prima che quest'ultima sia decisa, il proprietario non può effettuare alcun lavoro di completamento o ampliamento dell'immobile abusivo, valendo il principio in forza del quale è la prosecuzione in sé dei lavori ad essere preclusa, a prescindere dal regime edilizio a tali opere applicabile, anche in termini di trattamento sanzionatorio. Pertanto, le ulteriori opere eseguite dopo la presentazione dell'istanza di condono - ancorché interne, pertinentziali o di ridotto impatto urbanistico, oppure astrattamente riconducibili alle categorie della*

*manutenzione ordinaria/straordinaria, del restauro e/o del risanamento conservativo, o della ristrutturazione edilizia - devono dirsi abusive e in prosecuzione dell'indebita attività edilizia pregressa, ripetendo le caratteristiche di illiceità dell'opera principale cui ineriscono strutturalmente, con conseguente obbligo dell'amministrazione comunale di ordinarne la demolizione ai sensi degli artt. 27 e 31 del d.P.R. n. 380/2001".*

Sul punto, è poi stato chiarito (C.d.S., sent. n. 482/2025) che *“le opere condonate non possono costituire il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi, che ne mutano inevitabilmente la natura illegittima [onde evitare di] per attribuire al titolo edilizio rilasciato in sede di condono una sorta di “ultrattività indeterminata”.*

Opinando diversamente, si finirebbe per dar luogo, di fatto, a un'indebita estensione oggettiva e temporale dei presupposti sanciti dalla L. 47/85 e ss. modd. che, invece, consentivano all'interessato di ottenere il condono edilizio solo in riferimento a opere realizzate prima del 1° ottobre 1983 e alla condizione che la domanda fosse presentata entro il termine del 30 novembre 1985 (poi prorogato fino al 31 marzo 1986).

Sotto altro e diverso, seppure contiguo, profilo, non sfugge al Collegio come la Giurisprudenza amministrativa (C.d.S., nn. 10864/23, 9220/2023, 8067/2023, 6726/2023, 4572/2018, 4033/18) escluda la possibilità, per l'interessato, di ottenere, una sanatoria parziale, in quanto il concetto di costruzione deve essere inteso in senso unitario e non in relazione a singole parti autonomamente considerate: infatti, per tale ragione, non è possibile segmentare l'opera abusiva nei vari singoli elementi che la compongono al fine di ottenere la sanatoria di singole porzioni di essa.

Applicando tali principi al caso di specie, si ricava che le opere oggetto dell'ordine di demolizione, che peraltro non possono ritenersi in alcun modo collegate al fabbricato principale – trattandosi di ben 3 manufatti senza titolo (cui accedono due verande, anch'essa senza titolo) e di cui solo il primo di essi, e per soli mq 24 rispetto

ai mq 107 effettivamente realizzati, sarebbe interessato da condono – sono del tutto abusive.

D'altra parte, la circostanza che penda una domanda di condono non preclude all'Amministrazione l'adozione, nelle more, di provvedimenti demolitori, qualora non sia più possibile distinguere, materialmente, la *res* oggetto di condono da quella, successiva, oggetto di abuso. Infatti, qualora la *res* oggetto di condono pendente abbia perso, per effetto dei successivi interventi abusivi, la sua identità – e quindi qualora i successivi interventi abusivi rendano impossibile all'Amministrazione di valutare la consistenza delle opere oggetto di sanatoria e quelle a essa estranee – quest'ultima ben può procedere alla loro integrale e indistinta demolizione (in tal senso, cfr. C.d.S., nn. 8469/2023 e 2568/2023).

In linea con i principi appena espressi, deve allora ritenersi che spetti all'interessato dimostrare (anche mediante una perizia giurata) che l'intervento oggetto di condono sia ancora riconoscibile e sia assolutamente conforme a quello rappresentato nella relativa istanza. In difetto di siffatta prova, certamente necessaria per l'ulteriore procedibilità della domanda di condono, l'immobile deve essere demolito.

Sotto tale aspetto, il ricorrente non è né allegato, né asseverato alcunchè, cosicchè la censura in esame deve essere respinta.

1.2. Con la seconda doglianza, parte ricorrente ha eccepito che le opere per cui è causa sono collocate, in chiave urbanistica, in area di recupero di cui alla D.C.C. 18 del 12.2.2008, cosicchè Roma Capitale avrebbe prima dovuto adottare il piano esecutivo della stessa e, solo all'esito e se del caso, il relativo ordine di demolizione. Anche tale motivo è privo di pregio.

Come chiarito dal C.d.S., n. 8141/2023, *“i piani di recupero urbanistico sono strumenti pianificatori attuativi che assolvono ad una funzione “riparatoria” del tessuto urbano, fronteggiando una situazione creatasi in via di fatto e tenendo conto, oltre alla esigenza di recupero dei nuclei abusivi, anche delle generali esigenze di pianificazione del territorio comunale. In particolare, i piani*

*di recupero costituiscono lo strumento individuato dal legislatore per attuare il riequilibrio urbanistico di aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni di edilizia "spontanea" e incontrollata, legittimati, appunto, ex post. Essi, cioè, hanno sì l'obiettivo di "recupero fisico" degli edifici, ma collocandolo in operazioni di più ampio respiro su scala urbanistica, in quanto mirate alla rivitalizzazione di un particolare comprensorio urbano. L'esistenza di una "edificazione disomogenea" non solo giustifica la previsione urbanistica che subordina la modifica dei luoghi alla emanazione del piano di recupero, ma impone che questo piano vi sia e sia concretamente attuato, per restituire ordine all'abitato e riorganizzare il disegno urbanistico di completamento della zona".*

Ciò posto, nel caso di specie, l'Amministrazione ha, con apposita delibera, individuato l'area in cui ricade il fondo per cui è causa quale area di recupero, ma non ha adottato il relativo piano attuativo.

Senonchè, appare utile osservare come, in primo luogo, Roma Capitale non sia gravata dell'obbligo di adozione del piano di tal fatta, non esistendo alcuna norma in tal senso.

In secondo luogo, l'eventuale futura adozione del piano in parola non consente *ex se* di legittimare le opere abusive realizzate in precedenza rispetto alla sua adozione, in quanto lo strumento urbanistico *de quo* detterà le condizioni *pro futuro* per la pianificazione dell'area, subordinando la realizzazione delle relative opere all'ottenimento dei necessari titoli edilizi e comunque non esonerando l'Amministrazione dall'attività di vigilanza e controllo sul territorio.

1.3. Con la terza doglianza, la ricorrente ha eccepito che la demolizione *in parte qua* del primo manufatto abusivo (ossia con esclusione di mq 24 su 107 perché interessati dalla richiamata domanda di condono) pregiudicherebbe la stabilità della restante parte del fabbricato, cosicché l'ordine di demolizione che in questa sede ci occupa è illegittimo.

Il motivo è infondato.

Intanto, il rischio paventato dal ricorrente, lungi dall'essere eziologicamente riconducibile all'operato dell'Amministrazione, è imputabile alla condotta illegittima del privato che, nel momento in cui ha ritenuto di svolgere attività edificatoria *sine titulo*, si è assunto tutti i rischi a essa connessi. Pertanto, l'interesse privato sin qui rappresentato deve ritenersi soccombente nell'ottica del bilanciamento con l'interesse pubblico allo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo del territorio.

Inoltre, la circostanza di tal fatta può assumere rilievo se, oltre a incidere sulla sfera giuridica del privato, essa finisce per assumere rilievo pubblicistico, *in specie* di tipo urbanistico, ambientale o paesaggistico. Infatti, l'art. 16, comma 4, L.R. 15/2008 stabilisce che *“l'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile della struttura comunale competente a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che, con deliberazione consiliare, non si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o paesaggistici?”*.

In tal caso, l'Amministrazione, a valle del consolidamento dell'ordine di demolizione, che comunque rimane legittimo e non paralizzato dal prospettato rischio, adotterà, in sede di esecuzione, le determinazioni più opportune, effettuando i dovuti accertamenti tecnici.

Consegue, in definitiva, che il rischio prospettato dalla ricorrente non è idoneo a minare la legittimità del provvedimento gravato.

1.4. Con il quarto motivo di ricorso, il ricorrente si duole genericamente della violazione del principio di affidamento, proporzionalità e ragionevolezza dall'azione amministrativa.

Tale motivo è infondato.

L'attività di vigilanza che l'Amministrazione effettua in riferimento alla trasformazione del territorio è espressione di attività vincolata, cui è estraneo l'ambito della proporzionalità e della ragionevolezza. L'amministrazione, infatti,

dinanzi all'intervenuto accertamento della sussistenza dei presupposti di legge, è tenuta ad adottare l'ordine di demolizione.

In tal senso, la giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, Sez. IV, n. 13197/2024) ha infatti chiarito che *“il principio di proporzionalità deve certamente guidare l'Amministrazione nell'adozione dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica del privato, ma non può applicarsi nel caso di attività vincolata”*.

Inoltre, a fronte di una condotta, peraltro consapevolmente, illegittima del privato, non può sussistere alcun affidamento tutelabile.

In tal senso, si è espresso sia il C.d.s. (A.P., n. 9/2017), sia l'intestato Tribunale (Sez. II, con la pronuncia n. 9200/2024) nei termini che seguono: *“in riferimento a un immobile abusivo, non è configurabile alcun affidamento del privato meritevole di tutela”*, anche in quanto *“il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse”*.

5. Alla luce di tutto quanto precede, s'impone il rigetto integrale del ricorso introduttivo del giudizio.

6. Con il ricorso per motivi aggiunti, il ricorrente pretende, da un lato, di censurare la descritta ordinanza di demolizione d'ufficio, adottata dal Comune a fronte dell'inosservanza dell'ordine di demolizione oggetto del ricorso introduttivo del giudizio, e, dall'altro, di articolare doglianze aventi a oggetto non vizi propri della stessa, ma riproponendo i primi tre motivi di cui al ricorso introduttivo del giudizio.

Il ricorso per aggiunta è infondato.

Come detto, l'ordinanza di demolizione d'ufficio delle opere abusive è atto meramente consequenziale all'inottemperanza dell'originario ordine di demolizione, con la conseguenza per la quale la reiezione del ricorso proposto avverso tale ultimo

atto implica l'infondatezza del ricorso avverso il primo, ove tramite quest'ultimo si facciano valere vizi derivati (e non vizi propri).

Nel caso di specie, il ricorso per motivi aggiunti, lungi dal censurare l'atto che ne costituisce oggetto per vizi propri, si limita a riprodurre le prime tre censure già contenute nel ricorso introduttivo del giudizio, e respinte dal Collegio, cosicchè esso risulta destituito di ogni fondamento.

7. Le spese di lite, come in dispositivo liquidate, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Roma, Sezione II *bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo del giudizio e sui motivi aggiunti, li respinge entrambi integralmente.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di parte resistente che liquida in € 4.500,00, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Christian Corbi**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**