



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 5039 del 2025, proposto da Asia Cadile, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Marsili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Tivoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Diana Scarpitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

ASL Roma 5, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentino Vincenzo Giulio Vescio di Martirano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Cooperativa agricola e di consumo 2000, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del Comune di Tivoli, Settore VI, Urbanistica ed **edilizia** n. 24 del 6.2.2025, avente ad oggetto la diffida a demolire e ripristinare lo

stato dei luoghi, per opere realizzate abusivamente in Tivoli su area identificata in catasto al foglio 65, particella 780;

- di ogni altro atto precedente, coevo e/o successivo, comunque presupposto e/o connesso ai provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Tivoli e della ASL Roma 5;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2026 la dott.ssa Virginia Giorgini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'ordinanza di demolizione indicata in epigrafe, adottata ai sensi dell'art. 35 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ha ad oggetto alcune opere edilizie realizzate, in assenza di permesso di costruire e di autorizzazione paesaggistica, oltre che di atto di assenso preventivo dell'ente proprietario, sul lotto di terreno distinto al catasto del Comune di Tivoli al foglio 65, particella n. 780, già di proprietà dell'ex Pio Istituto Santo Spirito e successivamente trasferito prima al Comune di Tivoli e poi alla ASL RM5 in forza dell'art. 1, comma 6, della l.r. Lazio 11 agosto 2008, n. 14.

L'ingiunzione demolitoria è rivolta alla sig.ra Asia Cadile, in qualità di committente delle opere e assegnataria del fondo, e alla Cooperativa agricola e di consumo 2000, in qualità di possessore del fondo.

Le opere contestate sono descritte nei seguenti termini:

- *“1) [...] Manufatto a forma regolare dalle dimensioni lorde in pianta pari a circa m 12 per m 9 e altezza dal piano del calpestio pari a circa m 2.84. La struttura è stata edificata su una fondazione, presumibilmente in cemento armato, la quale fuoriesce dal piano di campagna di circa 35 cm.*

L'opera risulta realizzata in muratura mista, con mura perimetrali tamponate attraverso laterizio forato in cemento vibro-compresso, mentre la struttura portante, costituita da colonne e cordoli di raccorda, è stata realizzata in calcestruzzo presumibilmente armato. La copertura si presenta piana, a terrazzo, ed è stata realizzata tramite tavelloni a pignatte. Il corpo di fabbrica principale è stato altresì dotato di due porticati, il primo fronteggiante la pubblica via, di lunghezza pari a circa m 2,95 e larghezza pari a circa m 9, mentre il secondo, collocato sulla parte opposta rispetto al primo, presenta una lunghezza di circa m 9 e una larghezza di circa m 4,40. La copertura del porticato è sorretta da colonne in calcestruzzo e realizzata tramite pignatte e tavelloni. Il manufatto si presenta allo stato grezzo privo di infissi e rifiniture e internamente già tramezzato”;

- “2) Muro di recinzione, fronteggiante la pubblica via, il quale è stato realizzato in calcestruzzo, presumibilmente armato, di lunghezza complessiva di circa m 14 e altezza di circa 2 m. La struttura è dotata di due cancellate, la prima, di più grandi dimensioni, ha una lunghezza di circa m 4,25 mentre la seconda, destinata ad accesso pedonale ha una lunghezza di circa m 0,95. [...]”.

2. Avverso tale ordinanza la sig.ra Cadile è insorta con l'odierno ricorso, notificato il 2 aprile 2025 e depositato il 23 aprile 2025.

Espone in fatto la ricorrente che il lotto di terreno in questione, di cui la citata Cooperativa agricola è possessore in virtù del decreto prefettizio n. 11290/779 del 16 ottobre 1946, le è stato assegnato con atto di cessione del 3 febbraio 2022 da parte del sig. Antonio Scafati, ex socio della stessa. Precisa altresì di aver svolto su un rudere edificato sul terreno “*da tempo immemore e sicuramente prima del 1967*” alcuni “*lavori di manutenzione*”, “*aggiungendo esclusivamente un portico aperto su tre lati, anche al fine di rendere più stabile la struttura principale, che sarebbe andata a poggiare sul detto portico*”.

2.1. Il gravame è affidato a quattro motivi di ricorso con cui la sig.ra Cadile deduce censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

3. Con memoria del 23 aprile 2025, corredata da documentazione, si è costituita in giudizio la ASL Roma 5, proprietaria del terreno, cui l'ordinanza impugnata è stata comunicata *ex art.* 35 del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale evidenzia la propria totale estraneità agli abusi e la piena responsabilità della ricorrente, precisando di aver posto in essere tutte le azioni necessarie per la rivendicazione dei terreni trasferiti *ex lege* in suo favore e occupati *sine titulo*, oltre che abusivamente edificati.

Il Comune di Tivoli si è costituito in resistenza in data 14 maggio 2025 con memoria di stile.

4. In vista dell'udienza pubblica fissata per la trattazione della causa, il medesimo ente locale ha depositato il verbale del sopralluogo eseguito dalla Polizia locale il 12 dicembre 2024, sulla cui base è stata adottata l'ordinanza impugnata, e una memoria *ex art.* 73 c.p.a. con cui controdeduce alle doglianze avversarie chiedendo il rigetto del ricorso. Anche la ricorrente ha depositata una memoria, cui è seguita la replica del Comune resistente.

5. All'udienza pubblica del 24 marzo 2026, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il gravame è infondato per le ragioni di seguito illustrate.

2. Prima di esaminare le singole censure, rileva il Collegio, in termini generali e ad ulteriore supporto della ritenuta infondatezza del ricorso, che le stesse riguardano esclusivamente il profilo edilizio degli interventi realizzati e non considerano l'aspetto paesaggistico chiaramente evidenziato nell'ordinanza impugnata, la quale, sul punto, è rimasta incontestata.

Al riguardo, è sufficiente osservare che – essendo il terreno di cui discute ubicato in zona paesaggisticamente vincolata ai sensi dell'art. 134, comma

1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto individuata tra le *“aree agricole della Campagna romana e delle Bonifiche agrarie”* ai sensi dell’art. 43 delle NTA del PTPR della Regione Lazio – la carenza dell’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004, si rivela, in ogni caso, decisiva, nel senso di legittimare l’adozione dell’ordine di demolizione (cfr. T.A.R. Lazio, II quater, 12 maggio 2025, n. 9066; Cons. St., Sez. VI, 10 maggio 2024, n. 4223).

2. Tanto precisato, con il primo motivo di ricorso la sig.ra Cadile lamenta la violazione dell’art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, evidenziando come la comunicazione di avvio del procedimento dovesse ritenersi necessaria, pur a fronte della natura vincolata del provvedimento, *“in considerazione della pluralità di parti coinvolte, della complessità della vicenda, [...] e delle annose problematiche di concessioni di terreni di proprietà originaria dell’ex Pio Istituto Santo Spirito”*.

3.1. La censura è infondata.

3.2. Considerato che le opere contestate sono state realizzate in totale assenza di titolo di edilizio, non ricorre invero nella vicenda in esame l’ipotesi in cui il principio in base al quale *“l’attività di repressione degli abusi edilizi, mediante l’ordinanza di demolizione, avendo natura vincolata, non necessita della previa comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, ai sensi dell’art. 7 l. n. 241/1990, considerando che la partecipazione del privato al procedimento comunque non potrebbe determinare alcun esito diverso”* (così Cons. St., Sez. VI, 11 maggio 2022, n. 3707) è soggetto all’attenuazione ovvero al correttivo di cui parla la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1° giugno 2023, n. 5433, che fa riferimento ai *“casi di abuso, non per assenza del permesso ma per totale difformità dal medesimo, ovvero per variazione essenziale ove fosse controverso e controvertibile – in punto di fatto – l’entità della variazione e fosse quindi necessario un accertamento specifico, in primo luogo nella sede amministrativa, meglio se in contraddittorio”*).

3.3. Né la comunicazione di avvio del procedimento doveva ritenersi necessaria in considerazione delle peculiari vicende proprietarie e possessorie riguardanti i terreni dell'ex Pio Istituto Santo Spirito, atteso che esse non hanno incidenza sulla individuazione della responsabilità nella commissione degli abusi edilizi ivi realizzati. Tale responsabilità è stata ascritta – correttamente, come emergerà dal prosieguo della presente sentenza – alla ricorrente quale soggetto che, com'è assolutamente incontestato, ha la disponibilità del fondo.

In definitiva, trova applicazione al caso di specie l'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge n. 241 del 1990, risultando palese, anche alla luce di quanto esposto nella trattazione degli ulteriori motivi di gravame, che il contenuto dispositivo dell'ordinanza gravata non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

4. Il secondo motivo di ricorso si incentra sulla qualificazione dell'intervento edilizio contestato, che, ad avviso della ricorrente, non avrebbe natura di nuova costruzione come invece ritenuto dal Comune di Tivoli, in quanto *“il manufatto era preesistente e ricalcante per superficie e volumi il rudere insistente in loco da tempo immemore”*. Si tratterebbe, dunque, di **ristrutturazione edilizia** ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001, posta in essere dalla ricorrente in modo tale da preservare le *“caratteristiche funzionali o identitarie coincidenti con quelli del corpo di fabbrica preesistente”*.

4.1. Il motivo è palesemente destituito di fondamento.

4.2. Come affermato dal Consiglio di Stato, infatti, *“il concetto di ristrutturazione postula che sia possibile individuare, in maniera pressoché certa, l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del fabbricato su cui intervenire; solo se è chiara la base di partenza è possibile discutere l'entità e la qualità delle modifiche apportabili. Pertanto, costituisce nuova opera la ricostruzione su ruderi o su di un edificio già da tempo demolito (anche in parte) o diruto”* (così Cons. St. Sez. VII, 17 giugno 2025, n.

5276). E ancora: “*non può farsi rientrare nella nozione di **ristrutturazione edilizia** un intervento su un immobile preesistente, del quale tuttavia rimangono soltanto pochi residui e tracce e la cui opera muraria ancora esistente non consente, in realtà, la sicura individuazione dei connotati essenziali del manufatto originario, e, quindi, la sua fedele ricostruzione; in tal caso infatti l’immobile deve essere considerato un rudere*” (così Cons. St., Sez. IV, 31 dicembre 2025, n. 10487).

4.3. Ebbene, nel caso di specie, la ricorrente, pur essendone onerata (cfr. Cons. St., Sez. VI, 25 settembre 2024, n. 7770; Cons. St., Sez. VI, 18 dicembre 2023, n. 10933), non ha fornito in alcun modo la prova di quale fosse la consistenza del preteso “*manufatto già preesistente in loco e da tempo immemore e sicuramente ante 1967*”, onde dimostrare che gli interventi eseguiti su di esso dovessero essere qualificati alla stregua di **ristrutturazione edilizia** e non di nuova costruzione come ritenuto nel provvedimento impugnato. Anzi, tenuto conto, da un lato, degli elementi addotti nel ricorso e, dall’altro dei consolidati approdi giurisprudenziali in tema di prova della risalenza dell’edificazione (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. II, 19 gennaio 2026, n. 412, secondo cui “*la prova deve essere rigorosa e fondarsi su documentazione certa e univoca e comunque su elementi oggettivi, dovendosi, tra l’altro, negare ogni rilevanza a dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o a semplici dichiarazioni rese da terzi, in quanto non suscettibili di essere verificate*”), è la stessa mera preesistenza del manufatto – a prescindere dalla sua consistenza – a doversi ritenere non adeguatamente dimostrata.

In particolare, con riferimento agli elementi elencati dalla ricorrente alle lettere da a) a g) del secondo motivo di ricorso, si osserva quanto segue:

- la circostanza per cui la concessione dei terreni alla Cooperativa agricola risale al 1946 e “*su detti terreni i soci hanno da sempre edificato manufatti funzionali all’agricoltura, come dimostra lo stato attuale dei luoghi*” (lett.

- a) è palesemente generica e inidonea a provare la risalenza ante 1967 dello specifico manufatto di cui si discute;
- l'inerzia dell'amministrazione comunale nel sanzionare gli abusi edilizi (lett. b) non può assumere *“alcun significato validativo, e/o di accondiscendenza da parte di quest'ultima”* (così Cons. St., Sez. II, 24 marzo 2026, n. 2483);
 - la collocazione del manufatto in un'area *“non interessat[a] né da regolamenti edilizi, né da piani regolatori”* e *“non considerat[a] all'epoca come nucle[o] urban[o]”* (lett. c) rileva solo nel senso di escludere che si versi in un'ipotesi in cui il titolo edilizio era necessario pur in epoca antecedente al 1967, ma non elide la necessità di provare, per l'appunto, la risalenza a tale epoca;
 - la dichiarazione del precedente socio versata in atti, secondo cui sul terreno ceduto alla ricorrente era presente *“un rudere di circa 100 metri quadri per uso attrezzi”* (lett. d), non assume alcun valore probatorio, tenuto conto che anche le dichiarazioni sostitutive di atto notorio rese in atti pubblici sono ritenute non sufficienti a dimostrare l'epoca di realizzazione di un manufatto (cfr., ex multis, Cons. St., Sez. VII, 13 marzo 2026, n. 2071);
 - la *“preesistenza del tetto, che risulta di fattura risalente negli anni”* (lett. e) costituisce una circostanza meramente affermata dalla ricorrente, la quale, in ogni caso, non ha nemmeno allegato, e tanto meno dimostrato, quali fossero, a partire dalle misure del tetto, i volumi e la superficie della supposta preesistenza;
 - il riferimento all'esistenza di *“foto aeree in possesso degli organi accertatori”* che evidenzierebbero la *“preesistenza del manufatto a data risalente nel tempo”* (lett. f) è rimasto del tutto sfornito di prova;
 - il rilievo secondo cui *“non vi è alcuna prova che il manufatto sia stato costruito dopo il 1967”* (lett. g) si pone in evidente contrasto con il criterio di riparto dell'onere della prova individuato *in subiecta materia* dalla

costante giurisprudenza, sopra già richiamata, secondo cui tale onere grava sul privato in forza degli artt. 63, comma 1, e 64, comma 1, c.p.a., venendo in rilievo circostanze che rientrano nella sua disponibilità, e vale – prima ancora che in sede processuale – *“nei rapporti tra l’interessato e l’amministrazione, la quale in termini generali, in presenza di un manufatto non assistito da un titolo abilitativo che lo legittimi, ha solo il potere dovere di sanzionarlo ai sensi di legge”* (così Cons. St., n. 5276 del 2025, cit.).

4.4. Da tutto quanto sopra emerge che la ricorrente non ha provato l’esistenza dell’immobile in data anteriore al 1967 e, tanto meno, la sua consistenza originaria, il che preclude, in ogni caso, la qualificazione dell’intervento edilizio contestato in termini di **“ristrutturazione edilizia”**, qualificazione che è possibile solo ove vi siano elementi sufficienti a dimostrare le dimensioni e le caratteristiche dell’edificio da recuperare (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Latina, 27 novembre 2025, n. 1019).

5. Con il terzo motivo di censura la ricorrente deduce che la necessità del permesso di costruire non può nemmeno essere fatta derivare dall’aggiunta al manufatto originario di una *“tettoia, aperta su tre lati”* e non implicante *“né un aumento di superficie né di volumi”*, intervento edilizio che la stessa ammette di aver effettuato successivamente all’acquisizione da parte sua della disponibilità del terreno.

5.1. Anche tale doglianza è palesemente destituita di fondamento.

5.2. Con il termine “tettoia” la ricorrente si riferisce, in realtà, ai due porticati di cui è stato munito il fabbricato, i quali – come emerge dalla descrizione delle opere contenuta nel verbale di sopralluogo n. 95452 del 12 dicembre 2024 e dalla relativa documentazione fotografica – sono posti, l’uno, sul lato Nord e, l’altro sul lato Sud, e si estendono per tutta la larghezza del fabbricato medesimo (circa m 9) con una lunghezza, rispettivamente, di m 2,95 e m 4,40, sviluppando pertanto, una superficie pari circa a mq 26 e mq 40. Oltre ad essere di dimensioni alquanto

rilevanti, i porticati presentano una copertura “*sorretta da colonne in calcestruzzo e realizzata tramite pignatte e tavelloni*”, il che porta recisamente ad escludere la loro riconducibilità ad attività **edilizia** libera e ad affermare, per converso, che essi avrebbero necessitato della previa acquisizione del permesso di costruire.

Deve allora essere richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale, che questa Sezione ha già avuto modo di condividere (T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 19 marzo 2025, n. 5664), secondo cui “*Deve ritenersi necessario il permesso di costruire per la realizzazione di tettoie o di altre strutture che siano, comunque, apposte a parti di preesistenti edifici, qualora le stesse siano prive del carattere di precarietà e abbiano, inoltre, dimensioni tali da comportare una visibile alterazione dell’edificio o alle parti dello stesso su cui vengono inserite*” (così T.A.R. Campania, Sez. II, 29 maggio 2018, n. 3545; cfr. anche T.A.R. Lazio, Sez. II stralcio, 16 aprile 2024, n. 7490; T.A.R. Lombardia, Sez. II, 11 gennaio 2018, n. 40).

6. Si rivela, infine, infondato anche il quarto motivo di censura, con il quale la sig.ra Cadile deduce che, pur a voler ammettere la necessità del permesso di costruire per la c.d. tettoia, l’ordine demolitorio avrebbe dovuto esserle rivolto esclusivamente in relazione a tale manufatto – della cui “aggiunta” la stessa è effettivamente responsabile – e giammai all’intero fabbricato che non è stato da lei realizzato.

Invero, ciò che conta – ai fini della legittima individuazione della ricorrente quale destinataria dell’ordine di demolizione – è la sua qualità, incontestata, di soggetto detentore del terreno e del fabbricato contestato, sul quale, del resto, per sua stessa ammissione, ha eseguito un rilevante intervento edilizio, consistente nella realizzazione dei due porticati. Tanto basta, alla luce del principio giurisprudenziale secondo cui “*il sintagma «responsabile dell’abuso», contenuto in numerose norme del d.P.R. 380/2001 è riferibile a più categorie di soggetti [...], per tale dovendo*

intendersi lo stesso esecutore materiale ovvero chi abbia la disponibilità del bene, al momento dell'emissione della misura repressiva, ivi compresi, evidentemente, concessionari o conduttori dell'area interessata, fatte salve le eventuali azioni di rivalsa di questi ultimi - oltre che dei proprietari - nei confronti degli esecutori materiali delle opere, sulla base dei rapporti interni intercorsi” (così Cons. St., Sez. VII, 15 luglio 2024, n. 6301, che richiama Cons. St., Sez. VI, 26 marzo 2020, n. 2122; cfr. anche T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 10 settembre 2025, n. 16157; id. 30 aprile 2025, n. 8396), per ritenere che legittimamente l'ordinanza impugnata sia stata rivolta, oltre che alla Cooperativa agricola 2000, anche alla sig.ra Cadile.

7. Sulla scorta delle superiori considerazioni, il ricorso è infondato e va respinto.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo in favore del Comune resistente e della ASL RM 5. Nulla deve invece disporsi in punto di spese nei confronti della Cooperativa agricola e di consumo 2000, in quanto non costituita in giudizio.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio in favore del Comune di Tivoli e della ASL RM 5, che liquida nella misura di euro 1.500,00 ciascuno, oltre accessori di legge se dovuti. Nulla spese nei confronti della Cooperativa agricola e di consumo 2000, in quanto non costituita in giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Primo Referendario

Virginia Giorgini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Virginia Giorgini

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO