# Ordine di demolizione, notificazione al responsabile dell’abuso e fiscalizzazione nella fase esecutiva

*di Mariangela Fiore*

*Data di pubblicazione: 9-11-2026*

L’omessa notificazione dell’ordine di demolizione al proprietario dell’immobile abusivo non incide, di per sé, sulla legittimità dell’atto, ma rileva sul piano della sua efficacia nei confronti del proprietario non raggiunto dalla notificazione. Il responsabile dell’abuso, destinatario autonomo dell’ordine e obbligato alla rimozione delle opere abusive, non è legittimato a dolersi della mancata notifica al proprietario.

La fiscalizzazione dell’abuso edilizio, quale sostituzione eccezionale della sanzione demolitoria con quella pecuniaria, non deve essere valutata dall’amministrazione prima dell’adozione dell’ordine di demolizione. La relativa verifica appartiene alla successiva fase esecutiva e presuppone la rigorosa dimostrazione, da parte del privato interessato, dell’impossibilità di demolire l’opera abusiva senza pregiudizio per la parte conforme dell’edificio.

**Guida alla lettura**

**a) In fatto**

Cine 3.TV S.r.l., gestore dell’immobile e indicata quale responsabile degli abusi edilizi, ha impugnato la determinazione con cui Roma Capitale, a seguito dell’inottemperanza a un precedente ordine di demolizione, ha disposto la rimozione e/o demolizione d’ufficio delle opere abusive realizzate su un fabbricato sito in Roma, via Lucrezia Romana. La ricorrente ha dedotto, da un lato, che l’ordine originario non sarebbe stato notificato alla proprietaria Faber S.r.l., società distinta ma derivante dalla scissione dell’originaria Cinecittà 3 S.r.l.; dall’altro, che l’amministrazione avrebbe dovuto valutare preventivamente la possibilità di sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria prevista per la fiscalizzazione dell’abuso.

**b) In diritto**

Il TAR ha respinto entrambi i motivi. Quanto alla notificazione, ha rilevato che l’ordine era rivolto sia alla proprietaria sia alla responsabile dell’abuso e che la mancata notificazione alla prima incideva eventualmente sull’efficacia nei suoi confronti, non sulla legittimità dell’atto; la responsabile dell’abuso, invece, non subiva alcun pregiudizio dalla mancata notifica alla proprietaria. Quanto alla fiscalizzazione, il Collegio ha richiamato la natura eccezionale e derogatoria dell’art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, precisando che la relativa

valutazione appartiene alla fase esecutiva, successiva e autonoma rispetto all'ordine di demolizione, e che l'onere della prova dell'impossibilità di demolire senza pregiudicare la parte conforme grava sul privato.

**c) Il commento**

La pronuncia del TAR Lazio si colloca nel solco di due orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati in materia di **repressione degli abusi edilizi**: il primo riguarda la **distinzione tra validità ed efficacia dell'ordine di demolizione non notificato a tutti i soggetti interessati**; il secondo concerne la **collocazione temporale della valutazione relativa alla cosiddetta fiscalizzazione dell'abuso**. La decisione è significativa perché applica entrambi i principi a una fattispecie nella quale il soggetto che impugna l'ordine non è la proprietaria dell'immobile, ma la società indicata quale gestore e responsabile degli abusi, e tenta quindi di far valere una carenza notificatoria riferibile a un soggetto diverso. Il punto di partenza è costituito dall'**art. 31, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001**, che individua come **destinatari dell'ingiunzione di rimozione o demolizione tanto il proprietario quanto il responsabile dell'abuso**. La disposizione **non opera una scelta alternativa**, ma configura una pluralità di destinatari, ciascuno titolare di una distinta posizione rispetto all'illecito edilizio e agli effetti del procedimento repressivo. Il p**roprietario è coinvolto in ragione del rapporto con il bene e degli effetti reali e patrimoniali che possono derivare dall'inottemperanza**; il **responsabile dell'abuso è destinatario in ragione dell'imputazione della realizzazione dell'intervento illecito e dell'obbligo di rimuoverlo**. La duplicità dei destinatari spiega perché la notificazione debba essere effettuata, in linea di principio, nei confronti di entrambi, ma **non comporta che l'omessa notifica a uno di essi renda automaticamente illegittimo l'ordine adottato e notificato all'altro**. Il TAR distingue correttamente il **piano del perfezionamento dell'atto da quello della sua efficacia nei confronti dei destinatari**.

L'ordine di demolizione è un **atto amministrativo repressivo, vincolato nell'*an* e finalizzato al ripristino della legalità urbanistico-edilizia**. La **notifica costituisce lo strumento attraverso il quale l'ordine viene portato a conoscenza del soggetto tenuto a conformarsi** e, per gli effetti che dipendono dall'inottemperanza, integra l'efficacia dell'atto nei confronti di quel soggetto. Da ciò deriva la conseguenza, più volte affermata dalla giurisprudenza, che **la mancata notificazione al proprietario non travolge la validità dell'ordine, ma impedisce che nei suoi confronti possano prodursi gli effetti pregiudizievoli collegati alla mancata ottemperanza, in particolare l'acquisizione gratuita dell'immobile e dell'area di sedime**.

L'art. 31, comma 2, del testo unico edilizia prescrive espressamente che l'ingiunzione sia rivolta al proprietario e al responsabile dell'abuso, mentre il comma 3 collega l'acquisizione gratuita al mancato adempimento dell'ordine entro il termine assegnato. **Poiché l'acquisizione è conseguenza dell'inottemperanza, quest'ultima deve essere riferibile a un soggetto che abbia avuto conoscenza dell'ordine e sia stato posto nella condizione di adempiere**. La mancata notifica al proprietario può dunque assumere rilievo in relazione alla successiva acquisizione, ma non attribuisce al responsabile dell'abuso un interesse a contestare l'omissione quando egli abbia ricevuto personalmente l'ordine e sia rimasto, per ciò stesso, obbligato alla demolizione. La soluzione è coerente con la **funzione della**

**notificazione**: essa **tutela il destinatario pretermesso, non può essere utilizzata da un altro destinatario regolarmente raggiunto dall'atto per ottenere l'annullamento di un provvedimento che continua a produrre nei suoi confronti l'obbligo di rimozione**.

La sentenza valorizza, inoltre, la concreta vicenda societaria. L'originario ordine del 2015 era stato notificato alla società allora esistente, dalla cui scissione erano derivate Faber S.r.l., proprietaria dell'immobile, e CINE 3.TV S.r.l., gestore e responsabile degli abusi. Il nuovo ordine di demolizione d'ufficio era formalmente rivolto a entrambe le società. Il fatto che la notificazione fosse stata effettuata soltanto nei confronti di CINE 3.TV S.r.l. non rendeva l'atto illegittimo nei confronti di quest'ultima, che era stata individuata come responsabile dell'abuso e che aveva quindi piena conoscenza dell'obbligo di rimozione. Il ragionamento del TAR deve essere letto anche alla luce della giurisprudenza secondo cui **l'ordine notificato al responsabile materiale dell'abuso non è illegittimo per la sola mancata notifica al proprietario; quest'ultimo potrà far valere l'omissione quando venga a conoscenza dell'atto, soprattutto per impedire che l'inottemperanza gli venga imputata ai fini dell'acquisizione**. In questa prospettiva si collocano TAR Lazio, sentenza n. 16795/2026, che esprime il principio applicato nella pronuncia in esame, Consiglio di Stato, sentenza n. 3283/2023, e Consiglio di Stato, sentenza n. 7872/2025, che distingue il vizio dell'ordine demolitorio dalle conseguenze dell'omessa notifica sul successivo provvedimento acquisitivo. Occorre tuttavia mantenere ferma la **distinzione tra la posizione del responsabile dell'abuso** e quella del **proprietario estraneo alla realizzazione delle opere**. Il **primo non può avvalersi dell'omessa notifica al secondo per sottrarsi all'obbligo di demolire**; **il secondo, invece, può opporre la mancata conoscenza dell'ordine per impedire che gli venga imputata l'inottemperanza e che ne derivino conseguenze ablative**. La **notificazione non è quindi un adempimento meramente formale, ma opera diversamente in relazione alla posizione concreta del destinatario**.

La seconda questione riguarda la **fiscalizzazione prevista dall'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001**. La norma disciplina gli **interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire** e stabilisce che, quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente applica una sanzione pecuniaria parametrata al costo di produzione o al valore venale della parte difforme. La **regola ordinaria resta dunque la rimozione o demolizione delle opere abusive; la sanzione pecuniaria costituisce una deroga, ammessa soltanto quando emerga una concreta e obiettiva impossibilità di procedere al ripristino senza compromettere la parte legittima**. La giurisprudenza ha chiarito che **l'amministrazione non deve anticipare questa verifica al momento dell'adozione dell'ordine di demolizione**. L'ordine costituisce la necessaria reazione all'accertamento dell'abuso e non deve essere preceduto da una valutazione prognostica sulla possibilità di sostituire, in futuro, la demolizione con una sanzione pecuniaria. **La fiscalizzazione presuppone, infatti, che si sia aperta la fase esecutiva e che il privato dimostri con elementi tecnici rigorosi l'impossibilità materiale di eseguire la demolizione senza pregiudicare le opere conformi**. Il principio è stato ribadito, tra gli altri, da Consiglio di Stato, sentenza n. 1/2022, Consiglio di Stato, sentenza n. 1743/2021, Consiglio di Stato, sentenza n. 8507/2025 e Consiglio di Stato, sentenza n. 638/2026. La ragione sistematica di tale soluzione risiede nella **natura vincolata dell'ordine demolitorio e nella necessità di non trasformare una possibilità eccezionale in un'alternativa ordinaria alla**

**demolizione**. Se l'amministrazione fosse tenuta a svolgere già nell'ordine una completa istruttoria sulla fiscalizzazione, ogni provvedimento repressivo dovrebbe contenere una valutazione strutturale anticipata e necessariamente ipotetica, con un aggravio procedimentale non imposto dalla legge e con il rischio di confondere la fase di accertamento dell'abuso con quella della sua esecuzione. La **disciplina separa invece i due momenti**: **prima l'ordine di demolizione, che accerta l'abuso e impone il ripristino**; **poi, ove il privato alleghi e dimostri l'impossibilità concreta di demolire senza danneggiare la parte conforme, la verifica tecnica dell'amministrazione e l'eventuale applicazione della sanzione pecuniaria**. Ne consegue che la mancata valutazione preventiva della fiscalizzazione non costituisce, di regola, un vizio dell'ordine demolitorio. Il privato non è però privo di tutela. Egli deve attivarsi nella fase esecutiva, rappresentando tempestivamente le condizioni strutturali ostative e fornendo una **dimostrazione tecnica specifica, non una mera allegazione difensiva**. La **prova deve riguardare il nesso tra la demolizione della parte abusiva e il pregiudizio per la parte conforme**: **non è sufficiente sostenere che l'intervento sia economicamente gravoso, che l'edificio sia unitariamente costruito o che la demolizione possa creare inconvenienti generici**. Occorre **dimostrare l'obiettiva impossibilità di separare le porzioni e l'effettivo rischio di compromettere la stabilità o la funzionalità della parte legittima**. In tal senso, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza n. 837/2025 ha ribadito che la valutazione appartiene alla fase esecutiva e che il privato deve dimostrare rigorosamente il presupposto della fiscalizzazione; analogamente, TAR Lazio, sentenza n. 23195/2025 ha escluso che la semplice allegazione del pregiudizio strutturale possa sostituire una prova tecnica concreta. La sentenza in commento presenta anche un **profilo processuale rilevante**. La ricorrente ha impugnato un ordine di demolizione d'ufficio conseguente all'inottemperanza a un ordine precedente, ma ha dedotto vizi riferiti alla mancata notifica al proprietario e all'omessa fiscalizzazione. Entrambe le censure sono state respinte perché non dimostravano un vizio concretamente lesivo della posizione della società ricorrente. La prima era riferibile, sul piano dell'interesse, alla proprietaria; la seconda prospettava un obbligo procedimentale non esistente nella fase genetica dell'ordine.

Il **giudice amministrativo non ha quindi negato in astratto la rilevanza della notificazione o della fiscalizzazione, ma ne ha collocato correttamente gli effetti e le condizioni di deducibilità**. La decisione costituisce, in definitiva, un richiamo alla **necessità di distinguere il momento genetico dell'ordine di demolizione dal momento esecutivo del ripristino**. Nel **primo momento, l'amministrazione deve accertare l'abuso, individuare i destinatari previsti dalla legge e imporre la rimozione; nel secondo, deve verificare l'eventuale impossibilità tecnica di demolire senza pregiudizio per la parte conforme, sulla base delle allegazioni e della prova fornita dal privato**. Allo stesso modo, la notificazione deve essere analizzata in rapporto al soggetto che la invoca: l'omissione può impedire l'efficacia dell'ordine verso il proprietario non raggiunto e può incidere sulla successiva acquisizione, ma non consente al responsabile dell'abuso, che abbia ricevuto l'ordine, di sottrarsi all'obbligo di ripristino. **La pronuncia rafforza così la centralità della funzione ripristinatoria della sanzione edilizia, evitando che questioni relative alla notificazione o alla fiscalizzazione siano utilizzate per paralizzare l'azione amministrativa in assenza di un concreto vulnus alla posizione del ricorrente**.

Pubblicato il 26/10/2026

N. 16795/2026 REG.PROV.COLL.

N. 08225/2024 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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8225 del 2024, proposto da Cine

3.Tv S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata

e difesa dall’Avvocato Alessandro Arcifa, 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;

***nei confronti***

***per l'annullamento***

della determinazione dirigenziale repertorio n. CI/1390/2024 del 21.5.2024, prot. n. CI/112973/2024 del 21.5.2024, notificata in data 28 maggio 2024, con cui l'Amministrazione ha annullato la determinazione dirigenziale numero 3072/2023 e riproposto la rimozione e/o demolizione d'ufficio delle opere ritenute abusive su un fabbricato sito in Via Lucrezia Romana 13 (RM), di proprietà della Faber S.r.l.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 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 23.7.2024 e depositato in data 26.7.2024, CINE 3.TV S.r.l. ha adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale al fine di sentir annullare il provvedimento meglio emarginato in epigrafe (D.D. n. 1390/2024), avente a oggetto l'ordine di demolizione d'ufficio conseguente all'inottemperanza all'ordine di demolizione di cui alla D.D. n. 719 del 24.3.2015.

2. A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato le seguenti censure, aventi tutte a oggetto l'illegittimità del provvedimento impugnato e segnatamente: a) l'ordine di demolizione d'ufficio non sarebbe stato notificato alla proprietaria dell'immobile per cui è causa (Faber S.r.l.), ma solamente alla ricorrente, quale gestore dello stesso, con conseguente violazione dell'art. 31 TUED; b) l'Amministrazione non avrebbe proceduto alla c.d. fiscalizzazione dell'abuso di cui all'art. 34, comma 2, TUED.

3. Con memoria del 4.8.2026, Roma Capitale, già costituitasi in giudizio in data 1.8.2026, ha insistito nel rigetto del ricorso.

4. All’udienza pubblica del 6 ottobre 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il primo motivo di ricorso è infondato.

L’originario ordine di demolizione di cui alla D.D. 719/2015, emesso ai sensi dell’art. 33 TUED e dell’art. 16 L.R.15/2008, è stato notificato nei confronti dell’allora Cinecittà 3 S.r.l., dalla cui scissione sono derivate Faber S.r.l. (quale proprietaria dell’immobile per cui è causa) e CINE 3.TV

S.r.l. (quale gestore dell’immobile *de quo* e responsabile degli abusi per cui

è causa).

Ebbene, l’ordine di demolizione d’ufficio in questa sede avversato risulta, in primo luogo, rivolto nei confronti di entrambi i soggetti derivanti dalla predetta scissione, ossia al proprietario dell’immobile per cui è causa (Faber S.r.l.) e al responsabile dell’abuso CINE 3.TV S.r.l.

La circostanza poi che esso sia notificato unicamente nei confronti di CINE 3.TV S.r.l., e non anche di Faber S.r.l., lungi dall’inficiare la legittimità dell’atto avversato, incide, semmai sul piano dell’efficacia.

In secondo luogo, anche ove, per mera ipotesi, ma così non è, l’ordine di demolizione d’ufficio fosse stato notificato unicamente al responsabile dell’abuso e non anche al proprietario dello stesso, tale circostanza non avrebbe arrecato alcun

*vulnus* al ricorrente. Quest’ultimo, in qualità di

responsabile dell’abuso, da un lato, è infatti certamente tenuto, ai sensi

dell’art. 16, comma 2, L.R. Lazio n. 15/2008, alla rimozione dello stesso e,

dall’altro, non subisce alcun effetto pregiudizievole dall’omessa

notificazione dell’ordine di demolizione nei confronti del proprietario. Con la

conseguenza per la quale l’unico soggetto che può dolersi dell’omessa

notifica dell’ordine di demolizione nei propri confronti è il proprietario dello

stesso e non anche il responsabile dell’abuso edilizio (TAR Calabria, n.

1444/2019).

6. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

L’art. 16, comma 3, prevede che “*qualora, sulla base di un motivato*

*accertamento dell'ufficio tecnico comunale, la demolizione e il ripristino*

*dello stato dei luoghi non sia possibile*", il Comune procede con la

fiscalizzazione dell’abuso. Con la duplice conseguenza per la quale, da un

lato, non è a tal fine sufficiente l’allegazione di parte e, dall’altro, trattasi di

accertamento che investe la fase esecutiva (e non genetica) del

provvedimento impugnato.

Del resto, “*il potere di disporre la c.d. fiscalizzazione degli abusi* […] *ha*

*valore eccezionale e derogatorio e dev'essere inteso nel senso che non*

*compete all'Amministrazione procedente valutare, prima dell'emissione*

*dell'ordine di demolizione dell'abuso, se la misura possa essere applicata,*

*incombendo, piuttosto, sul privato interessato, la dimostrazione, in modo*

*rigoroso e nella fase esecutiva, della obiettiva impossibilità di ottemperare*

*all'ordine stesso senza pregiudizio per la parte conforme*" (C.d.S., nn.

1/2022 e 1743/2021).

Più nel dettaglio, la giurisprudenza ha chiarito che “*la possibilità di sostituire*

*la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, disciplinata dalla disposizione*

*appena citata, deve dunque essere valutata dall'Amministrazione*

*competente nella fase esecutiva del procedimento, successiva ed*

*autonoma rispetto all'ordine di demolizione* […]. *In quella sede, le parti ben*

*potranno dedurre in ordine alla situazione di pericolo di stabilità del*

*fabbricato asseritamente derivante dall'esecuzione della demolizione del*

*muro di contenimento del terrapieno su cui poggia la relativa fabbrica*"

(C.d.S., nn. 5585/2017, 2011/2013).

7. Alla luce di quanto precede il ricorso deve essere respinto.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda

*Bis*),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

respinge.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di parte resistente che liquida in € 4.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:



Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore