L’ordine di demolizione tra istanza di sanatoria e verifica dei titoli edilizi

di Francesca Pastorello

Data di pubblicazione: 16-11-2026

La presentazione della domanda di sanatoria non influisce sulla legittimità del provvedimento sanzionatorio emanato né (essendo successiva allo stesso) ne determina la definitiva improduttività degli effetti.

La presentazione di un’istanza di sanatoria edilizia di opere asseritamente abusive comporta la mera temporanea sospensione degli effetti della relativa ordinanza di demolizione sino alla definizione, espressa o tacita, del procedimento ex art. 36 TUED.

L’autorizzazione paesaggistica e gli altri atti di tutela paesaggistica, lungi dal costituire titoli abilitativi per le opere oggetto di contestazione, prendono in esame profili di compatibilità appunto paesaggistica, cosicché essi risultano essere atti prodromici al rilascio dei titoli edilizi, ma non idonei ex se a suffragarne la legittimità urbanistico-edilizia.

Guida alla lettura

Il Tar Lazio, con **sentenza n. 16890 del 27 ottobre 2026**, chiarisce che cosa accade quando, **dopo aver ricevuto un ordine di demolizione, il destinatario presenta una domanda di sanatoria e il relativo procedimento risulta ancora pendente**. Il TAR opera separando due piani che procedono in parallelo: da un lato, il **controllo giurisdizionale sulla legittimità dell’ordine già adottato**, dall’altro, la **valutazione amministrativa sulla sussistenza dei presupposti per rilasciare la sanatoria richiesta** e, quindi, sulla **possibilità di regolarizzare le opere abusivamente realizzate**.

La distinzione è rilevante perché **la sopravvenienza della domanda di sanatoria ai sensi dell’art. 36 TUED non cancella il provvedimento impugnato e non rende improcedibile o superfluo il giudizio**. L’ordinanza resta sottoposta alla verifica del giudice, che deve valutarne i presupposti sulla base delle censure formulate e degli elementi disponibili.

L’istanza di sanatoria, invece, apre un procedimento distinto, destinato a stabilire se gli interventi possano essere regolarizzati secondo la disciplina applicabile. In altri termini, il Collegio respinge l’idea che la sola presentazione dell’istanza imponga di attendere la decisione sulla stessa prima di esaminare il ricorso. Ad ogni modo, nel caso concreto, non ravvisa le circostanze eccezionali richieste dall’art. 73, comma 1-*bis*, c.p.a. per rinviare la causa.

La sentenza riconosce, tuttavia, alla domanda un **effetto temporaneo sull’efficacia dell’ordine**. Questo passaggio va letto con precisione, non trattandosi di una definitiva perdita

di efficacia, ma di una **temporanea sospensione degli effetti in attesa che il procedimento *ex* art. 36 TUED si concluda**. Se la domanda viene respinta, in modo espresso o tacito, l'ingiunzione di rimozione o demolizione torna a produrre i propri effetti senza che il Comune debba emanare un nuovo ordine.

Segue che il destinatario deve seguire l'esito della sanatoria e, se intende contestarlo, valutare un'impugnazione autonoma. **Il ricorso contro l'ordine di demolizione e l'eventuale impugnazione del diniego di sanatoria hanno infatti oggetti diversi e possono basarsi su ragioni differenti**.

La pronuncia richiama così un criterio già presente nella giurisprudenza citata dal TAR per cui **la pendenza della sanatoria non paralizza il giudizio sull'atto sanzionatorio, pur incidendo temporaneamente sulla sua efficacia**.

In definitiva, la decisione sul primo ricorso non sostituisce quella che l'amministrazione deve assumere sulla domanda di sanatoria, così come la pendenza di quest'ultima non arresta il giudizio già avviato sull'ordine. Al tempo stesso, mette in chiaro come il destinatario non possa affidarsi alla sola pendenza dell'istanza per considerare definita la propria posizione, rimanendo anzi l'esito del procedimento di cui al suddetto art. 36 decisivo per stabilire se la sospensione permanga o se l'ordine riprenda a produrre i suoi effetti.

Un secondo profilo riguarda la **prova della legittimità edilizia degli interventi**. La società aveva prodotto un progetto, nulla osta e autorizzazioni connessi alla tutela paesaggistica, oltre alla dichiarazione di inizio lavori. Il TAR considera questa documentazione insufficiente perché attesta la **compatibilità degli interventi con il vincolo paesaggistico, ma non dimostra l'esistenza dei titoli richiesti né prova, da sola, che le opere siano state assentite sotto il profilo urbanistico-edilizio**.

I due controlli hanno oggetti diversi e le relative autorizzazioni non sono intercambiabili. **Per superare la contestazione di abusività occorreva cioè dimostrare la sussistenza dei titoli necessari, secondo l'onere probatorio richiamato dal Collegio anche in relazione all'art. 9-*bis* del testo unico**. Per il TAR, questo mancato assolvimento dell'onere della prova è sufficiente a ritenere abusive le opere contestate e a respingere la censura.

Né la questione della **proprietà delle aree esterne**, sollevata dalla ricorrente, cambia questa conclusione. Il TAR non risolve in astratto ogni possibile conseguenza della titolarità del bene rispetto alla responsabilità edilizia ma rileva, più circoscrittamente, che la contestazione sull'essere proprietaria esclusiva o comproprietaria non interessa la regolarità urbanistico-edilizia degli interventi. Il punto decisivo, ai fini delle censure proposte, era la dimostrazione dei titoli mancanti.

La sentenza attribuisce rilievo anche alla **condotta processuale** tenuta dalla società. Il TAR osserva che **la ricorrente non aveva contestato in modo specifico la natura abusiva delle opere *sine titulo* realizzate**, ma aveva dichiarato di voler demolirne alcune e di chiedere la sanatoria per altre, riferendosi alla mancanza della SCIA prevista dall'art. 23 TUED. Da questi elementi, considerati insieme alla **mancata formulazione di ulteriori censure**, il Collegio

ricava una conferma dell'abusività contestata.

Infine, il TAR segnala la **dubbia compatibilità della domanda proposta ai sensi dell'art. 36-*bis* TUED con l'ordine di demolizione di cui all'art. 33, rilevando che, nell'ipotesi di assenza di SCIA, la disposizione rinvia alle fattispecie dell'art. 37, mentre nel caso in esame era richiesta la SCIA "pesante" di cui all'art. 23**. Il rilievo è significativo, pur precisando il Collegio che i profili esecutivi dell'ordinanza esulano dalla cognizione del giudizio.

La sentenza offre, in definitiva, una distinzione utile per amministrazioni e destinatari degli ordini di demolizione: **la domanda sopravvenuta può incidere temporaneamente sull'esecuzione, ma non impedisce al giudice di pronunciarsi sul ricorso.** A questa distinzione si accompagna un'indicazione probatoria altrettanto concreta secondo cui **la prova della compatibilità paesaggistica non basta a dimostrare la legittimità edilizia delle opere**.

Pubblicato il 27/10/2026

N. 16890/2026 REG.PROV.COLL.

N. 08069/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 8069 del 2024, proposto da MC Grottarossa S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati Giuseppe D'Apollonio e Francesca Nestonni, 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 Laura Carbone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

della determinazione dirigenziale di Roma Capitale, prot. n. CU/54237/2024 del 21.5.2024, REP. CU/1026/2024 del 21.05.2024, notificata alla MC Grottarossa s.r.l. in data 30.05.2024, avente a oggetto l'ingiunzione a rimuovere o demolire gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati in Via di Valle Vescovo 3/7 in Roma;

Visti il ricorso 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 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 24.7.2024, MC Grottarossa S.r.l. ha adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale al fine di sentir annullare il provvedimento meglio emarginato in epigrafe.

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

3. Con memoria del 3.9.2026, Roma Capitale, già costituitasi in giudizio in data 6.8.2024, ha insistito nel rigetto del ricorso.

4. Con memoria *ex* art. 73 c.p.a., depositata in data 7.9.2026, la ricorrente ha, in via principale, sollecitato il Collegio a rinviare la causa ad altra e diversa udienza pubblica al fine di consentire a Roma Capitale di definire il procedimento relativo all'istanza *ex* art. 36 *bis* TUED, dalla stessa presentata in data 24.7.2024, e, in via subordinata, insistito per l'accoglimento del ricorso.

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

6. Tanto premesso, il Collegio respinge l'istanza di rinvio di cui sopra si è detto, non

ricorrendo, nel caso di specie, le circostanze eccezionali di cui all'art. 73, comma 1 *bis*, c.p.a. Come meglio si vedrà *infra*, la pendenza di un procedimento amministrativo *ex* art. 36 *bis* TUED non incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione impugnata e non impedisce al giudice di definire il processo avente a oggetto l'indagine circa la legittimità di siffatto provvedimento.

7. Nel merito, parte ricorrente ha impugnato l'ordine di demolizione *ex* art. 33 TUED meglio descritto in epigrafe e avente a oggetto le plurime opere abusive dalla stessa realizzate e di seguito descritte.

Quanto al piano terra, l'Amministrazione ha contestato alla ricorrente: a) il frazionamento del negozio (distinto con il sub. 7), con mutamento di destinazione d'uso e diversa distribuzione interna dei vani; b) la modifica e il cambio di destinazione d'uso del locale deposito (sub. 8) e del locale laboratorio (sub. 10); c) il cambio di destinazione d'uso del locale negozio (distinto con il sub 6) in una unità immobiliare ad uso residenziale; d) il frazionamento del menzionato negozio di cui al sub. 508 e il mutamento di destinazione del locale destinato a centrale termica (sub. 503); e) la diversa configurazione della scala esterna di accesso ai piani soprastanti, con realizzazione di un volume tecnico e la diversa conformazione della tettoia di copertura; f) l'allargamento di alcune finestre.

Quanto al primo piano, l'Amministrazione ha contestato alla ricorrente: a) l'aumento del numero delle unità abitative esistenti (da due a quattro), realizzate mediante frazionamento dell'intero vano, nonchè la realizzazione di una scala per l'accesso al piano sottotetto con aperture di porzione di solaio; b) la modifica e l'allargamento di alcune finestre.

Quanto al piano sottotetto, l'Amministrazione ha contestato alla ricorrente il cambio di destinazione d'uso dello stesso, con realizzazione di due unità immobiliari ad uso residenziale.

Quanto alle aree esterne, l'Amministrazione ha contestato alla ricorrente il diverso posizionamento dell'accesso pedonale dalla pubblica via e la realizzazione di armadi tecnici per alloggio contatori.

Rispetto a tali abusi edilizi, parte ricorrente ha presentato, successivamente alla notificazione della descritta ordinanza di demolizione e segnatamente in data 24.7.2024, istanza *ex* art. 36 *bis* TUED il cui procedimento non risulta, allo stato, ancora definito da Roma Capitale.

8. Ciò posto, con il primo motivo di gravame, la ricorrente ha eccepito l'illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui essa verrebbe ivi indicata quale comproprietaria delle aree esterne (sulle quali risulta realizzata parte degli abusi che in questa sede ci occupano), anziché quale esclusiva proprietaria. E ciò in quanto, parte ricorrente, con atto del 31.01.2024 a rogito (Rep. 17020; Racc. 7120) del notar, Silvia Masucci (cfr. doc. 2 indice di parte ricorrente), avrebbe acquistato la piena proprietà dell'area *de qua*.

La censura è infondata.

In disparte la titolarità, ovvero la contitolarità, in capo a parte ricorrente, dell'area esterna su cui insistono gli abusi indicati nel provvedimento impugnato e di cui sopra si è detto, quest'ultima non ha provato la legittimità urbanistico-edilizia degli stessi. Essa, infatti, si è, a tal fine, limitata a versare in atti il progetto depositato presso il Servizio di autorizzazione paesistica (autorizzato dal Comune di Roma in data 07.07.2011), corredato: a) dal nulla osta del Ministero per i beni culturali del 26.7.2011; b) dal nulla osta del Parco di Veio prot. 2482, del 11.09.2012; c) dall'autorizzazione paesaggistica del Comune di Roma del 30.11.2011; d) dalla dichiarazione di inizio lavori del 11.10.2012.

Sennonché, l'autorizzazione paesaggistica e gli altri atti di tutela paesaggistica, lungi dal costituire titoli abilitativi per le opere oggetto di contestazione, prendono in esame profili di compatibilità appunto paesaggistica, cosicché essi risultano essere atti prodromici al rilascio dei titoli edilizi, ma non idonei *ex se* a suffragarne la legittimità urbanistico-edilizia. Cosicché, non avendo il ricorrente, su cui gravava l'onere della prova, dimostrato la sussistenza dei titoli richiesti dall'art. 9 *bis* TUED, le opere in parola devono ritenersi abusive; di qui la legittimità del provvedimento avversato.

9. Con il secondo, terzo e quarto motivo di ricorso, che per ragioni di connessione possono essere esaminati congiuntamente, parte ricorrente ha allegato e comprovato di aver presentato in data 24.7.2024, in relazione ai restanti abusi edilizi, istanza *ex*art. 36 *bis* TUED con la quale, da un lato, intenderebbe procedere, in parte, alla loro demolizione e, in altra parte, alla loro sanatoria. Pertanto, la descritta ordinanza di demolizione sarebbe temporaneamente sospesa, e quindi inefficace, fino alla definizione del procedimento amministrativo che definisce la predetta istanza *ex* art. 36 *bis* TUED. Di qui l'asserita impossibilità per il giudice amministrativo di pronunciarsi sulla legittimità dell'ordine di demolizione in questa sede impugnato.

La censura è infondata.

In ordine agli effetti che l'istanza *ex* art. 36 *bis* TUED spiega sull'ordinanza di demolizione e quindi sui processi in corso che interessano siffatto ultimo provvedimento, il Collegio opina nel senso di ritenere che la presentazione della domanda di sanatoria non influisce sulla legittimità del provvedimento sanzionatorio emanato né (essendo successiva allo stesso) ne determina la definitiva improduttività degli effetti. E ciò in quanto la presentazione di un'istanza di sanatoria edilizia di opere asseritamente abusive comporta la mera temporanea sospensione degli effetti della relativa ordinanza di demolizione sino alla definizione, espressa o tacita, del procedimento *ex* art. 36 TUED (in tal senso, C.d.S., nn. 5293/18, 1171/2018, 1565/17 e TAR L'Aquila, 170/19). Infatti, in caso di reiezione dell'istanza di tal fatta, l'ordinanza di demolizione riprende a spiegare i propri effetti, senza che sia necessario che l'Amministrazione adotti una nuova ordinanza ingiunzione.

D'altra parte, le doglianze che il ricorrente può fare valere avverso il provvedimento (espresso o tacito) di diniego della sanatoria ben possono essere diverse da quelle che invece investono l'ordine di demolizione. Di qui l'interesse del ricorrente di proporre e "coltivare", se del caso, entrambi i gravami.

Pertanto, pur a fronte della pendenza del procedimento amministrativo *ex* art. 36 *bis* TUED, il Collegio ben può pronunciarsi sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione in questa sede gravata.

Applicando tali principi al caso di specie, giova osservare come parte ricorrente non abbia contestato la natura abusiva delle opere dalla stessa realizzate *sine titulo* (ossia in difetto della SCIA *ex* art. 23 TUED), essendosi limitata ad allegare di voler, in parte, dare esecuzione all'ordinanza di demolizione gravata e, in altra parte, richiedere *ex post* il titolo edilizio in sanatoria. In altre parole, proprio la presentazione dell'istanza *ex* art. 36 *bis* TUED di tal fatta, unitamente al contegno processuale di parte ricorrente, depone per la legittimità dell'operato di Roma Capitale, avendo la prima di fatto ammesso di aver realizzato opere senza preventivamente acquisire il relativo titolo edilizio. Infatti, per parte di esse, la ricorrente si è dichiarata disponibile a dare esecuzione all'ordine di demolizione impugnato e, per altra parte, ad agire in sanatoria.

10. A ciò deve essere aggiunto come parte ricorrente non abbia mosso altra e diversa censura rispetto all'ordine di demolizione che in questa sede ci occupa, cosicché il ricorso deve essere respinto.

11. Quanto poi ai profili esecutivi dell'ordinanza *de qua*, gli stessi esulano dalla cognizione del presente giudizio, ferma restando la dubbia compatibilità della sanatoria *ex* art. 36 *bis* TUED rispetto all'ordinanza *ex* art. 33 TUED che in questa sede ci occupa. Infatti, la sanatoria *ex* art. 36 *bis* TUED può trovare applicazione in riferimento, alla SCIA, alle sole ipotesi di "[…] *interventi realizzati* […] *in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37* [ossia di SCIA leggera e non invece di SCIA pesante, come invece richiesto nel caso di specie]".

12. Alla luce di quanto precede, il ricorso deve essere integralmente respinto.

13. 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 rigetta.

Condanna parte ricorrente alla rifusione in favore di Roma Capitale delle spese di lite del giudizio che liquida nella complessiva somma di € 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