

Abusi edilizi e aree demaniali

di Rocco Felato

Data di pubblicazione: 19-10-2026

Il termine perentorio per la presentazione dell'istanza di sanatoria ex art. 36 d.p.r. n. 380/01 (e, oggi, anche ex art. 36 bis d.p.r. cit.) deve essere individuato nel periodo di tempo che gli artt. 31, 33 e 34 d.p.r. n. 380/01 prevedono per l'**esecuzione spontanea della demolizione**.

Quanto alla **sanabilità di opere abusive realizzate su area pubblica** non può non rimarcarsi che l'art. 35 del d.p.r. n. 380/01 cit. *"non contempla alcuna ipotesi alternativa alla demolizione, essendo evidentemente preordinata a evitare l'indebito utilizzo del bene demaniale per cui, nei casi di edificazione contra legem, non occorre alcun accertamento ulteriore e occorre verificare solo che trattasi di suolo di proprietà pubblica e che nessun titolo è stato rilasciato. Pertanto, dall'abusività dell'opera scaturisce con **carattere vincolato l'ordine di demolizione**, che in ragione di tale sua natura non esige una specifica motivazione o la comparazione dei contrapposti interessi, né deve tenere conto del lasso di tempo intercorso"*.

La mera **esistenza (o la proroga) della concessione demaniale** non elide, quindi, l'abusività pregressa né impedisce l'adozione dell'ordine di demolizione, tanto più a fronte di interventi che, per l'ampiezza e le dimensioni (tenuta ferma una **lettura unitaria e non atomistica** di essi), non potevano che essere ricondotte al novero degli interventi edilizi di nuova costruzione, soggetti, come tali, a preventivo rilascio di permesso di costruire.

Guida alla lettura

Il Tar Roma si pronuncia in tema di **abusi edilizi ricadenti su aree demaniali**.

Il ricorso introduttivo ha ad oggetto l'**ordine di demolizione d'ufficio ex art. 35, d.P.R. n. 380/2001** di opere edilizie (*"struttura in pali e travi in legno con copertura nel medesimo materiale, il tutto pavimentato e tamponato ? vetri ed alluminio anodizzato su due lati poggianti al perimetro dei manufatti principali, per una superficie totale di circa mq. 150 con altezza variabile da mt. 2,40 a mt. 4,00"*) eseguite all'interno dello stabilimento balneare condotto in concessione.

La fattispecie muove da un primigenio ordine di demolizione rivolto al privato e, da questi,

impugnato con conseguimento, in sede cautelare, di sospensione degli effetti sino alla dichiarazione della estinzione del giudizio per *perenzione*.

L'amministrazione, constatata l'inottemperanza alla primigenia **sanzione ripristinatoria** disponeva:

a) da un lato, la *demolizione d'ufficio della struttura* contestata, adibita ad attività di somministrazione;

b) dall'altro, l'inammissibilità della **SCIA in accertamento di conformità** presentata, ai sensi dell'**art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001** assunta come tardiva e, comunque, involgente abusi realizzati sul demanio pubblico e, in quanto tali, non sanabili.

Con il proposto giudizio, la parte ricorrente esponeva che la *struttura* sarebbe risultata, in sé, legittimamente realizzata di talché l'intervento contestato andava circoscritto ad interventi di manutenzione straordinaria (tamponature in vetro peraltro prontamente rimosse) realizzati negli anni successivi;

In diritto, essa muoveva due mezzi di censura attinenti alla *violazione dei principi del contraddittorio necessario, partecipazione, legittimo affidamento e proporzionalità* ovvero alla ritenuta *inammissibilità della SCIA ex art. 36-bis, TUE*.

In via preliminare, il Collegio dà dell'intervenuta *improcedibilità del ricorso* (sotto forma di *sopravvenuta carenza di interesse*) per il solo profilo riguardante la demolizione del *manufatto* (tamponature), già rimosso dalla ricorrente.

Viene invece scrutinata la concorrente pretesa di parte ricorrente avverso la ritenuta inammissibilità della SCIA in sanatoria.

A parere della ricorrente, detto provvedimento sarebbe illegittimo in quanto l'argomentazione sostenuta dall'amministrazione resistente – secondo la quale le opere abusive realizzate su terreni appartenenti al demanio dello Stato sarebbero insuscettibili di sanatoria – si scontrerebbe con molteplici disposizioni legislative, a partire dall'art. 8 TUE, le quali, al contrario, evidenzerebbero come tutte le disposizioni normative in materia di attività edilizia si applicherebbero anche alla realizzazione di manufatti da parte dei privati su aree demaniali, ivi comprese quelle dettate in materia di accertamento di conformità di edifici realizzati in assenza di (o in difformità dal) titolo abilitativo.

A fronte di tanto, la pronuncia, si concentra su due punti essenziali: la tardività della scia a sanatoria e la sanabilità di opere ricadenti su area demaniale.

Quanto al primo profilo (**tardività**), esso risulta assorbito in noto e consolidato insegnamento in virtù del quale il **termine perentorio** per la **presentazione dell'istanza di sanatoria** ex art. 36 d.p.r. n. 380/01 (e, oggi, anche ex art. 36 bis d.p.r. cit.) deve essere individuato nel periodo di tempo che gli artt. 31, 33 e 34 d.p.r. n. 380/01 prevedono per l'**esecuzione spontanea** della demolizione (Adunanza Plenaria n. 16/2023).

Quel termine, nel caso di specie, risulta palesemente obliterato onde l'irrimediabile tardività della SCIA in accertamento presentata solamente allorché l'amministrazione aveva disposto la **demolizione d'ufficio delle opere abusive**, in danno della società responsabile.

Quanto al secondo profilo (**sanabilità di opere abusive realizzate su area pubblica**) viene in rilievo altro e, parimenti noto, orientamento (cfr. Cons. St., sez. VII, n. 4318/2025) che ha desunto **dall'art. 35 un principio di radicale insanabilità di tutti gli abusi commessi su aree demaniali** giacché *“la norma non contempla alcuna ipotesi alternativa alla demolizione, essendo evidentemente preordinata a evitare l'indebito utilizzo del bene demaniale per cui, nei casi di edificazione contra legem, non occorre alcun accertamento ulteriore e occorre verificare solo che trattasi di suolo di proprietà pubblica e che nessun titolo è stato rilasciato. Pertanto, dall'abusività dell'opera scaturisce con carattere vincolato l'ordine di demolizione, che in ragione di tale sua natura non esige una specifica motivazione o la comparazione dei contrapposti interessi, né deve tenere conto del lasso di tempo intercorso”*.

Per altro verso, **la mera esistenza (o la proroga) della concessione demaniale non elide l'abusività pregressa né impedisce l'adozione dell'ordine di demolizione, tanto più a fronte di interventi che, per l'ampiezza e le dimensioni (tenuta ferma una lettura unitaria e non atomistica di essi), non potevano che essere ricondotte al novero degli interventi edilizi di nuova costruzione soggetti a preventivo rilascio di permesso di costruire e non a mera scia.**

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 12874 del 2025, proposto da

“Nuova Belsito” s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Gioventù, Paolo Pittori e Michela Urbani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Maria Sclafani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione

della determinazione dirigenziale di demolizione d'ufficio rep. n. CO/1514 del 25.07.2025 prot. CO/105541; della nota prot. n. 105572 del 25.07.2025; nonché della nota prot. CO/107055 del 30.07.2025 di inammissibilità della SCIA e di ogni alto atto presupposto e consequenziale.

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 7 luglio 2026 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con atto di gravame ritualmente proposto, la società ricorrente, "Nuova Belsito" s.r.l. avversava la determinazione dirigenziale rep. n. CO/1514 del 25 luglio 2025 con cui il Municipio X di Roma Capitale disponeva, in suo danno, la demolizione d'ufficio ex art. 35, d.P.R. n. 380/2001 delle opere eseguite all'interno dello stabilimento balneare da essa condotto in concessione sul lungomare di Ostia, provvedimento nel quale si dava conto che:

- con d.d. n. 47/2000 veniva ordinata la sospensione dei lavori relativi alla seguente opera: "struttura in pali e travi in legno con copertura nel medesimo materiale, il tutto pavimentato e tamponato ? vetri ed alluminio anodizzato su due lati poggianti al perimetro dei manufatti principali, per una superficie totale di circa mq. 150 con altezza variabile da mt. 2,40 a mt. 4,00";

- con successiva d.d. n. 57/2000 veniva ordinata la demolizione del manufatto di cui trattasi;

- contro le due dd.dd. parte ricorrente interponeva due atti di gravame (aventi R.G. nn. 6193/2000 e 6194/2000), entrambe corredate da istanza di sospensione cautelare dei relativi effetti;

- con ordinanza n. 37850/2000, veniva accolta la domanda cautelare accessoria ad uno dei sopra indicati ricorsi e, per l'effetto, veniva sospesa la misura ripristinatoria impartita;

- in seguito, con decreti nn. 26578/2013 e 7847/2014, entrambi i ricorsi venivano dichiarati estinti per perenzione;

- con la d.d. n. 1514/2025, previa constatazione dell'inottemperanza all'ordine di demolizione di cui alle determinazioni precedenti, veniva disposta la demolizione d'ufficio della struttura di cui trattasi, rilevando inoltre che: i) detto manufatto risultava tamponato su tre lati con l'apposizione di vetri scorrevoli su intelaiatura in alluminio; ii) l'area sottostante veniva adibita ad attività di somministrazione, con la presenza di un bancone in muratura come luogo di lavoro.

In uno con la cennata determinazione, la ricorrente avversava anche la nota prot. n. CO/107055 del 30 luglio 2025, con cui il medesimo ufficio municipale dichiarava inammissibile la SCIA in accertamento di conformità presentata, ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, per sanare il seguente intervento "modifica del prospetto fronte mare del manufatto a, rifacimento e consolidamento della tettoia esistente con le stesse misure e dimensioni dell'originaria*, modifica di scala esterna, realizzazione di bancone esterno da appoggio in muratura sotto la tettoia* e sistemazione aree esterne. *contro determina dirigenziale di demolizione d'ufficio prot. N. Co/10554172025 del 25/07/2025, pervenutaci via pec", SCIA che l'amministrazione dichiarava inammissibile per due ordini di ragioni:

- quanto alle opere già raggiunte dal provvedimento di demolizione d'ufficio, in quanto tardiva perché presentata oltre il termine massimo fissato dalla normativa per l'irrogazione delle sanzioni amministrative connesse all'abuso;

- per le medesime e per il resto, in quanto le opere di cui veniva chiesto l'accertamento di conformità avevano ad oggetto abusi realizzati sul demanio pubblico e, in quanto tali, non sanabili.

2. In via di fatto, parte ricorrente esponeva che:

- la struttura di cui con la d.d. n. 57/2000 l'amministrazione aveva ingiunto la demolizione sarebbe risultata, al contrario, legittimamente realizzata come comprovato dal testimoniale di stato redatto nel 1991 da pubblici ufficiali all'atto dell'incameramento dello stabilimento al demanio pubblico, l'ordine di demolizione rivolgendosi, piuttosto, ad interventi di manutenzione straordinaria realizzati negli anni successivi e consistenti nell'apposizione di tamponature in vetro peraltro prontamente rimosse dalla ricorrente, strutture comunque la cui installazione veniva, negli anni seguenti, sempre autorizzata dall'autorità comunale per la durata di ciascuna stagione balneare;

- l'area interessata dal manufatto veniva adibita, sin dal 1949, a pista da ballo e ad area di somministrazione accessoria alla medesima;

- le vetrate amovibili stagionali a tamponatura della stessa avrebbero costituito interventi realizzabili in regime di attività edilizia libera.

In diritto, essa muoveva due mezzi di censura, partitamente distinti tra doglianze rivolte

avverso il provvedimento di demolizione ("1. Violazione art. 6, 6 bis, 31, 33, 27 co. 3 e 35 DPR 380/2001. Eccesso di potere. Contraddittorietà e illogicità manifesta. Violazione art. 97 Cost. Violazione artt. 1, 2, 3, 7 e 10-bis L. 241/1990. Violazione dei principi del contraddittorio necessario, partecipazione, legittimo affidamento e proporzionalità. Inefficacia sopravvenuta. Nullità per carenza assoluta dell'atto presupposto. Violazione art. 21 septies l.n. 241/90") e motivi volti a contestare la declaratoria di inammissibilità della SCIA ex art. 36-bis, TUE ("2. Violazione artt. 54 cod. nav., 21, co. 1, L.R. n. 15/2008 e 8 e 36-bis, D.P.R. 380/2001. Violazione art. 1, L. 241/1990 e art. 97 Cost. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, carenza di istruttoria e travisamento dei titoli abilitativi.").

Il gravame si concludeva con l'articolazione della domanda di sospensione cautelare degli effetti dell'atto avverso.

3. Roma Capitale si costituiva in giudizio eccependo, nel merito, l'infondatezza del gravame e l'insussistenza delle ragioni a sostegno della domanda cautelare;

4. Con ordinanza n. 6421/2025, questa Sezione respingeva l'incidente cautelare cui faceva seguito, in appello, l'accoglimento dell'istanza di sospensiva ai fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito.

5. In vista della discussione in pubblica udienza del gravame, le parti depositavano documenti nei termini di cui all'art. 73 c.p.a. dai quali emergeva l'ottemperanza della ricorrente all'ordine di demolizione della struttura di cui alla d.d. n. 57/2000 e, con memoria conclusionale, quest'ultima chiedeva darsi atto della cessazione della materia del contendere con riferimento alle censure rivolte avverso la d.d. rep. n. CO/1514/2025, insistendo invece per l'accoglimento della domanda di annullamento della nota prot. n. CO/107055/2025 recante declaratoria di inammissibilità della SCIA in accertamento di conformità.

6. Infine, all'udienza pubblica del 7 luglio 2026, previo avviso della sussistenza di cause di parziale improcedibilità del gravame rilevate d'ufficio ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. in relazione alla parte del manufatto spontaneamente rimossa, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, deve darsi conto dell'intervenuta improcedibilità del ricorso con riguardo al primo mezzo di censura, con il quale la ricorrente ha contestato la legittimità della determinazione municipale recante la demolizione d'ufficio del manufatto realizzato in aderenza, per due lati, allo stabilimento balneare e consistente, nella sostanza, in una tettoia ampia circa 150 metri quadri, pavimentata e tamponata, sui restanti due lati, con vetri ed alluminio anodizzato.

L'avvenuta rimozione della stessa risulta attestata anche dall'amministrazione resistente con relazione versata agli atti di causa il 27 maggio u.s. nella quale viene dato conto della demolizione della tettoia e di un adiacente locale deposito di 9 metri quadri di ampiezza circa.

Pertanto, nessun interesse può vantare ormai parte ricorrente alla decisione nel merito del motivo di ricorso con cui veniva censurata la rimozione ufficiosa della suddetta opera, con conseguente improcedibilità in parte qua del gravame conformemente al rilievo reso dal Collegio in pubblica udienza, mentre non può accedersi all'argomento, speso da parte ricorrente nella memoria conclusionale, secondo cui dall'intervenuta demolizione dovrebbe trarsi la conseguenza della cessazione della materia del contendere.

Costituisce infatti principio consolidato, nell'ambito del processo amministrativo, l'affermazione secondo cui la differente natura delle due pronunce discende "dal diverso accertamento sotteso alla loro adozione: a) la cessazione della materia del contendere postula la realizzazione piena dell'interesse sostanziale sotteso alla proposizione dell'azione giudiziaria, permettendo al ricorrente in primo grado di ottenere il bene della vita agognato, sì da rendere inutile la prosecuzione del processo; b) l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse risulta, invece, riscontrabile qualora sopravvenga un assetto di interesse ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, anche in tal caso rendendo inutile la prosecuzione del giudizio - anziché per l'ottenimento - per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente" (così Cons. St., sez. V, n. 302/2023, ove si legge anche che "La diversità tra le due tipologie di sentenze rileva anche ai fini della definizione del perimetro del giudicato. La sentenza che dichiara cessata la materia del contendere, in quanto pronuncia di merito, è idonea al giudicato sostanziale, accertando in maniera incontrovertibile l'attuazione di un assetto sostanziale di interessi favorevole al ricorrente", la declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse costituendo pronuncia in rito conseguente alla presa d'atto del venir meno della condizione dell'azione rappresentata dall'interesse a ricorrere).

Nel caso di specie, nessun provvedimento amministrativo, sopravvenuto al giudizio, ha riscontrato la fondatezza della pretesa vantata dalla ricorrente alla legittimità del manufatto alla cui rimozione essa risultava tenuta, così impedendo a questo Giudice di poter accertare la soddisfazione dell'interesse da essa vantato in causa.

Di conseguenza, quindi, il gravame proposto va dichiarato parzialmente improcedibile ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.

2. Permane, invece, l'interesse ad una decisione di merito in ordine al secondo mezzo di censura, con cui la "Nuova Belsito" s.r.l. lamenta la violazione di legge e l'eccesso di potere della nota municipale del 30 luglio 2025 recante l'inammissibilità della SCIA in sanatoria presentata il 28 luglio precedente.

A parere della ricorrente, detto provvedimento sarebbe illegittimo in quanto l'argomentazione sostenuta dall'amministrazione resistente – secondo la quale le opere abusive realizzate su terreni appartenenti al demanio dello Stato sarebbero insuscettibili di sanatoria – si scontrerebbe con molteplici disposizioni legislative, a partire dall'art. 8 TUE, le quali, al contrario, evidenzerebbero come tutte le disposizioni normative in materia di attività edilizia si applicherebbero anche alla realizzazione di manufatti da parte dei privati su aree demaniali, ivi comprese quelle dettate in materia di accertamento di conformità di edifici realizzati in assenza di (o in difformità dal) titolo abilitativo.

3. L'assunto non coglie nel segno.

3.1. Innanzitutto, va rilevata, anche in relazione a tale profilo, la parziale improcedibilità del motivo di censura nella parte in cui con esso la parte si duole della rilevata tardività della SCIA in sanatoria rispetto al termine finale per la presentazione della segnalazione che l'art. 36-bis, d.P.R. n. 380/2001 fissa "all'irrogazione delle sanzioni amministrative".

Invero, la (tardiva) conformazione all'ordine di demolizione della tettoia tamponata e del sottostante bancone di lavoro rende privo di interesse per il ricorrente l'auspicato annullamento, sotto tale profilo, della nota recante la declaratoria di inammissibilità della SCIA in sanatoria.

Nondimeno, tale argomentazione è comunque infondata nel merito, costituendo insegnamento consolidato, nella giurisprudenza, che il termine perentorio per la presentazione dell'istanza di sanatoria ex art. 36 d.p.r. n. 380/01 deve essere individuato nel periodo di tempo che gli artt. 31, 33 e 34 d.p.r. n. 380/01 prevedono per l'esecuzione spontanea della demolizione (Adunanza Plenaria n. 16/2023); ad analoga conclusione deve pervenirsi oggi in riferimento all'art. 36 bis d.p.r. n. 380/01 stante il tenore letterale della disposizione in esame del tutto omogeneo, sul punto, a quello dell'art. 36 citato.

Nel caso di specie, l'inottemperanza all'ordine di demolizione recato con la d.d. n. 57/2000 risulta accertata sin dal 2 febbraio 2000 e, a fronte di essa, parte ricorrente ha inteso reagire a tale ingiunzione proponendo gravame in sede giurisdizionale piuttosto che presentando istanza di accertamento di conformità, per cui ne deriva l'irrimediabile tardività della SCIA in accertamento presentata solamente il 28 luglio 2025 allorché l'amministrazione aveva disposto la demolizione delle opere abusive in danno della società responsabile.

3.2. Quanto alla restante doglianza (attinente alla sanabilità di opere abusive quand'anche realizzate su terreni appartenenti al demanio dello Stato o, comunque, di proprietà pubblica), essa è del tutto priva di fondamento.

L'assunto di parte ricorrente, infatti, è sconfessato dalla prevalente giurisprudenza di questo Plesso la quale, al contrario, ha desunto dall'art. 35 un principio di radicale insanabilità di tutti gli abusi commessi su aree demaniali (cfr. Cons. St., sez. VII, n. 4318/2025: "Infatti l'abuso realizzato su suolo di proprietà dello Stato determina l'applicazione dell'art. 35, D.P.R. n. 380 del 2001 che, in tale ipotesi, prevede quale unica ed esclusiva conseguenza la demolizione a spese del responsabile. La norma non contempla alcuna ipotesi alternativa alla demolizione, essendo evidentemente preordinata a evitare l'indebito utilizzo del bene demaniale per cui, nei casi di edificazione contra legem, non occorre alcun accertamento ulteriore e occorre verificare solo che trattasi di suolo di proprietà pubblica e che nessun titolo è stato rilasciato. Pertanto, dall'abusività dell'opera scaturisce con carattere vincolato l'ordine di demolizione, che in ragione di tale sua natura non esige una specifica motivazione o la comparazione dei contrapposti interessi, né deve tenere conto del lasso di tempo intercorso"; allo stesso modo, Cons. St., sez. VII, n. 10543/2024: "i manufatti abusivamente realizzati su area demaniale sono non sanabili ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001"; T.A.R. Sardegna, sez. I, n. 541/2026: "Le opere realizzate su area demaniale marittima, in assenza di valido titolo edilizio

e in periodo di mancanza o di interruzione della concessione demaniale, sono insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001, dovendosi applicare il principio, ribadito dal Consiglio di Stato, della non sanabilità dei manufatti abusivi su suolo demaniale; la mera esistenza (o proroga successiva) della concessione demaniale non elide l'abusività pregressa né impedisce l'adozione dell'ordine di demolizione”).

Pertanto, nessuna sanabilità avrebbe potuto riconoscersi alle opere in questione tanto più che, per l'ampiezza e le dimensioni delle medesime (tenuta ferma una lettura unitaria e non atomistica delle stesse, come prescritto dal costante indirizzo pretorio vigente in subiecta materia, cfr. Cons. St., sez. II, n. 2321/2024) esse non potevano che essere ricondotte al novero degli interventi edilizi di nuova costruzione soggetti a preventivo rilascio di permesso di costruire, preceduto dal relativo assenso da parte dell'amministrazione dei beni demaniali.

4. In conclusione, quindi, il gravame è in parte improcedibile e, per il resto, infondato.

5. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dell'amministrazione resistente, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile e, per il resto, lo respinge poiché infondato.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore di Roma Capitale, che liquida in euro 5.000/00, oltre accessori di legge.

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