

Pubblicato il 08/07/2026

Sent. n. 1296/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 565 del 2021, proposto dai signori [omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Roberto Menniti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Ravenna, viale della Lirica n. 43;

contro

Comune di Ravenna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandra Pongeggi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza dello Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Ravenna, TL n. [omissis] recante ordinanza di demolizione d'ufficio per realizzazione in assenza di titolo di capanno da pesca e relativi corpi servizi lungo l'argine sinistro dei [omissis];
- di ogni altro atto presupposto e/o comunque connesso a quello oggetto della presente impugnativa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Ravenna;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Designato Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 9 giugno 2026 il Presidente Cons. Carlo Modica de Mohac di Grisi e uditi per le parti i difensori indicati nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I. Con l'ordinanza n. [omissis], lo Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Ravenna *ha ordinato al Servizio Edilizia Pubblica comunale* di provvedere alla *demolizione d'ufficio* delle opere ivi indicate ai punti da 4 a 11.

Si tratta, come meglio indicato nel provvedimento, di alcune opere pertinenti ad un capanno da pesca (legittimamente realizzato) posto lungo l'argine sinistro dei [omissis], su terreno appartenente al Demanio dello Stato.

II. Per le medesime opere indicate nell'atto impugnato, il Comune di Ravenna aveva precedentemente emesso - ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art.167 Dlgs. n. 42/2004 - la "*diffida a demolire*" n. [omissis] nei confronti, tra gli altri, anche (e proprio) dei ricorrenti indicati in epigrafe. Tale diffida era stata impugnata da tre di essi (precisamente: dai signori [omissis]) innanzi a questo Tribunale Amministrativo (R.G. n. 300/2017) che, con decreto decisorio n. 243/2018, confermato

dalla VI^a Sezione del Consiglio di Stato (con ordinanza 2239 del 4 gennaio 2019) ha dichiarato *perento* il ricorso.

III. Conseguentemente il Comune di Ravenna - preso atto dell'esito della precedente impugnativa (culminata nella predetta perenzione), e ritenuta non ottemperata la precedente diffida n. [omissis] - ha emesso *l'ordinanza di demolizione d'ufficio* n. [omissis].

IV. Con il ricorso in esame i signori [omissis] la hanno impugnata e ne chiedono l'annullamento, con vittoria di spese, per i motivi indicati nella successiva parte della presente sentenza, dedicata alle questioni di diritto.

Ritualmente costituitasi, l'Amministrazione ha eccepito l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

Nel corso del giudizio entrambe le parti processuali hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni.

Infine, all'udienza fissata per la precisazione delle conclusioni, uditi i Difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

1.1. Con unico mezzo di gravame i ricorrenti lamentano violazione, per errata applicazione, dell'art. 35 del D.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 167 del Dlgs. n. 42/2004, ed eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto e per violazione dei principii sul giusto procedimento, deducendo che il Comune di Ravenna non ha seguito la corretta sequenza procedimentale prescritta dalla normativa in esame (in quanto *dopo la diffida avrebbe dovuto adottare l'ordine di demolizione e solamente nel caso di inottemperanza alla stessa avrebbe potuto procedere alla demolizione d'ufficio*).

La doglianza merita accoglimento.

L'Amministrazione comunale ha adottato il provvedimento impugnato senza aver prima notificato ai ricorrenti, secondo il *corretto ordine sequenziale* prescritto dal combinato disposto delle norme sopra citate, *l'ordinanza di demolizione*.

Mentre l'art. 35 del D.P.R. n. 380/2001 è sufficientemente chiaro, al riguardo. Esso stabilisce che “... *il dirigente o responsabile dell'ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo*”.

Il che significa:

- che *alla notifica della “diffida” - atto presupposto e prodromico agli altri della sequela - deve seguire la notifica dell’ordinanza di demolizione*”;
- e che l'ordinanza che dispone la “demolizione d'ufficio” - che altro non è che una vera e propria “esecuzione in danno” e che pertanto costituisce il *rimedio estremo* - subentra (e può subentrare nel procedimento) *esclusivamente* nel caso di *continuata e persistente inottemperanza* (e cioè di inottemperanza sia alla diffida che all'ordinanza di demolizione).

Il fatto che l'Amministrazione avesse provveduto alla preventiva notifica della “diffida” non consentiva alla stessa - dunque - di procedere, *immediatamente dopo* - e, per così dire, “*per saltum*” (o, ciò che esprime il medesimo concetto, “*omisso medio*”) - alla “esecuzione in danno”. Il pregiudizio subito dai ricorrenti *per effetto dell'erronea applicazione della norma* è evidente: essi sono stati *illegittimamente* privati della possibilità - che era ed è un loro *diritto* - di adempiere “spontaneamente”; e cioè di procedere direttamente alla demolizione e/o rimessa in pristino stato, evitando - così - la c.d. “demolizione d'ufficio” (con gli effetti onerosi che ne conseguono).

Anche la giurisprudenza occupatasi dell'operatività e della corretta applicazione dell'art.35 cit., ha affermato in più occasioni la necessità che venga preventivamente notificata la *diffida*, pena l'illegittimità della conseguente *ordinanza di demolizione*; il che conferma, *seppur implicitamente*, che si tratta di *due atti distinti* (diffida ed ordinanza di demolizione) ed *entrambi necessari* perché la sequenza sia *completa* (Cfr.: TAR Campania, IV^a, n. 933/2018).

Al riguardo è stato affermato, infatti, che qualora sia accertata la realizzazione di abusi edilizi su suoli del demanio o del patrimonio statale *“il dirigente o il responsabile dell’ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell’abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all’ente proprietario del suolo”* (TAR Lombardia, Milano, II[^], n.1409/2019; cfr., anche: T.A.R. Calabria, Catanzaro, II[^], n. 1050/2018 e n. 368/2018). Ciò evidenzia che *nella sequenza procedimentale la “diffida” non esaurisce la sua funzione; e che nel caso di inottemperanza alla diffida, il procedimento va completato con l’“ordinanza di demolizione”* (cfr., al riguardo, TAR Veneto, II[^], n. 1216/2019 che afferma che la notifica della “diffida” costituisce una insopprimibile attività, *ma “prodromica” all’ordinanza di demolizione*).

E poiché nella fattispecie dedotta in giudizio, l’ordinanza di demolizione non è stata notificata agli interessati (né adottata), è evidente che il provvedimento che dispone la *demolizione d’ufficio* è *illegittimo* in quanto *intempestivo* (perché adottato troppo repentinamente, prima della necessaria notifica dell’ordinanza di demolizione e del necessario accertamento dell’inottemperanza alla stessa) e (dunque) *ingiustificato* (oltre che *ingiustificabile sul piano motivazionale*).

1.2. Nelle sue difese, l’Amministrazione sostiene:

- che *l’intervenuta perenzione* del precedente ricorso (contro la diffida) *rende inammissibile il (presente) ricorso oggi in esame*;

- e che le doglianze già *dedotte* dai ricorrenti nel precedente ricorso avverso la diffida - ormai dichiarato perento - e *riproposte* in quello adesso in esame (introduttivo del presente giudizio), sarebbero *inammissibili* in quanto i ricorrenti sarebbero *decaduti* dal potere di *rieditarle*.

L’eccezione - unica nella sostanza pur se articolata su due profili - non può essere condivisa per le ragioni che si passa ad esporre.

In primo luogo essa non “colpisce” la ricorrente che non aveva impugnato la diffida (nella specie: la sig.ra [omissis]); ragion per cui il ricorso “sopravviverebbe”, comunque (e quantomeno “in parte”), per Lei (e con esso le doglianze dallo stesso veicolate).

L’eccezione è comunque infondata per altre assorbenti ragioni che valgono anche per i ricorrenti che avevano impugnato la diffida (lasciando, poi, che il relativo ricorso sfociasse in una perenzione).

Al riguardo valga quanto segue.

Nella fattispecie descritta dalla normativa in esame, *la diffida non è l’atto provvedimento conclusivo del procedimento* (ma un atto semplicemente endo/procedimentale), *sicché* - com’è pacifico - *la sua impugnazione è facoltativa*.

Se ciò è vero - come unanimemente affermato dalla giurisprudenza - ne consegue che *la mancata impugnazione della diffida* (omissione nella quale si concretizza l’esercizio della predetta facoltà) *giammai può produrre preclusioni che interessino successive attività processuali; e men che mai (può precludere) l’impugnazione dell’atto provvedimento definitivo*.

A ciò si aggiunga che *nessuna norma stabilisce che la mancata impugnazione della diffida determina una qualche preclusione processuale o sostanziale*.

Da ciò derivano alcuni corollari.

Se - come inconfutabilmente rilevato - l’impugnazione della diffida è *facoltativa*, dal che consegue (come già rilevato) che l’esercizio di tale facoltà (non determina alcuna successiva preclusione e dunque) *non preclude* la facoltà di impugnare il provvedimento definitivo e conclusivo, *ne deriva che neanche la rinuncia al ricorso avverso la diffida - rinuncia che riconduce allo ‘status quo ante’ (e cioè ad una situazione in cui sussisteva la facoltà di non impugnarla) - può cagionare un’analoga preclusione*.

Del resto non si ravvisa alcuna ragione per affermare il contrario, *posto che l’ordinanza di demolizione costituisce - come già rilevato - un atto* (che peraltro è quello definitivamente provvedimento) *formalmente nuovo, e comunque diverso, rispetto alla diffida*.

Identico discorso vale - quale corollario finale (ragionando per approssimazioni logiche successive) - *anche per il caso di intervenuta perenzione*, che altro non è - a ben guardare - se non una forma di rinuncia (per inattività).

D'altro canto non può non rilevarsi che *giammai la perenzione produce l'effetto preclusivo (nella specie: decadenziale) ipotizzato dall'Amministrazione nelle sue difese*. Ed invero - come affermato sia in *teoria generale* che dalla giurisprudenza - nel processo amministrativo *la perenzione estingue il processo* (cioè il singolo giudizio in corso), *ma non anche - almeno tendenzialmente - il diritto di azione*.

Da tutto quanto fin qui osservato non resta che concludere che - contrariamente a quanto ipotizzato dall'Amministrazione resistente nelle sue memorie - nulla vieta (o preclude) che con il ricorso avverso *l'ordinanza di demolizione* - che determina l'improcedibilità dei precedenti ricorsi - si possano censurare anche vizi della *diffida*; e ciò anche nel caso in cui il precedente ricorso avverso tale atto endo/procedimentale si sia *perento*.

Diverso, ovviamente, è il caso in cui non si sia impugnata l'ordinanza di demolizione (alla quale si sia dunque prestata acquiescenza) e si pretenda, poi, di impugnare - *in extremis* - l'esecuzione in danno (o l'ordinanza che dispone la demolizione d'ufficio) al fine e per l'effetto di fare surrettiziamente valere vizi inficianti il provvedimento presupposto non tempestivamente impugnato. Ma non è questo il caso dedotto in giudizio, posto che ciò che manca nella fattispecie in esame è proprio l'ordinanza di demolizione (che, come più volte rilevato, l'Amministrazione ha ritenuto di non notificare ai ricorrenti e di non adottare).

2. In considerazione delle superiori osservazioni, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato (ordinanza che dispone la demolizione d'ufficio), salvi gli ulteriori eventuali atti dell'Amministrazione volti a riattivare il procedimento perché giunga a conclusione secondo la corretta sequenza prescritta dalla legge.

Posto che il procedimento non è ancora giunto a conclusione e che nessun esito è scontato, le spese vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), accoglie il ricorso; e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori eventuali provvedimenti.

Compensa le spese fra le parti.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026, tenuta mediante tecnologia informatica con modalità da remoto, con l'intervento dei signori magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi', Presidente, Estensore

Francesca Dello Sbarba, Referendario

Francesco Vergine, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Carlo Modica de Mohac di Grisi'

IL SEGRETARIO