



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9462 del 2016, proposto da Maria Pia Mecheri, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Manzia, Romano Vaccarella, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Manzia in Roma, Piazzale Clodio n. 14;

contro

Comune di Genzano di Roma, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Liliana Farronato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Piazzale delle Belle Arti n. 1;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 04479/2016, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Genzano di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 2 maggio 2022 il Cons. Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Claudio Manzia e Liliana Farronato in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Maria Pia Mecheri era proprietaria in Comune di Genzano di Roma, via Fratelli Rosselli n. 15, di aree con sovrastanti immobili censite in catasto al foglio 1, particelle 242 (fabbricato destinato a magazzini e garage), 241, 31 (villa padronale), 32, 33, 26 (piccolo fabbricato), 27 (piccolo fabbricato), 28 (vecchio casale) e 936 (garage interrato), della superficie complessiva di circa ha 3.00,00.

2. In data 18.9.2004, il Comune rilasciava il permesso di costruire n. 56 per la "Sistemazione del terreno a giardino – Installazione di n. 4 gazebi in struttura portante in alluminio e copertura in PVC – Costruzione di piscina privata con vano tecnico esterno – Realizzazione di nuovo ingresso carrabile da realizzarsi sulla via comunale di "Via Colle Fiorito".

Al momento del rilascio del permesso gli immobili, come da certificato di destinazione urbanistica, erano destinati dal P.R.G. vigente parte in zona D, parte in zona I e parte in zona E. Erano, inoltre, soggetti ai vincoli di cui al Piano Territoriale Paesistico Ambito n. 0, zona GE/2 e alle norme di attuazione del Parco Regionale dei Castelli Romani.

3. Nel corso dei lavori interveniva la variante di P.R.G. adottata dal Comune l'11.11.1997, che inseriva gli immobili nella zona B, per la gran parte nella sottozona B2 (aree edificate con prevalenza di parco verde di pregio) e per la parte

residua nella sottozona B6 (aree di completamento); sottozone disciplinate, rispettivamente dagli artt. 33 e 37 delle norme tecniche di attuazione.

4. In data 30.12.2005, Maria Pia Mecheri presentava istanza di variante al permesso di costruire n. 56/2004, anche al fine di sanare alcune difformità edilizie realizzate rispetto al progetto autorizzato.

5. In data 27.12.2006, il Comune di Genzano di Roma emetteva l'ordinanza n. 32 con la quale veniva contestata l'esecuzione, in difformità dal permesso di costruire, di opere edilizie consistenti in: realizzazione di una sala polivalente con struttura portante in pilastri di laterizio e chiusure verticali metallo/vetro, con annesso locale accessorio; installazione di impianto di condizionamento; realizzazione di gazebo chiusi su quattro lati di collegamento della sala polivalente con l'edificio esistente; ristrutturazione di casale esistente trasformato in servizi igienici, con realizzazione di due locali interrati ad uso magazzino; collegamento della sala polivalente con i servizi igienici tramite gazebo chiusi sui quattro lati; locale accessorio distaccato a forma di poligono irregolare, con annesso portico; diversa sistemazione esterna delle rampe e delle superfici pavimentate.

In relazione a dette opere l'ordinanza ingiungeva la demolizione entro novanta giorni, pena la confisca. Maria Pia Mecheri provvedeva al ripristino dei luoghi mediante la rimozione di alcuni dei manufatti oggetto della suddetta ordinanza. Residuavano, a seguito delle demolizioni, le seguenti opere realizzate in difformità dal permesso di costruire: a) la ristrutturazione del casale esistente, trasformato in servizi igienici, e l'ampliamento dello stesso con due magazzini interrati; b) la diversa sistemazione esterna riguardante rampe e superfici pavimentate; c) il mantenimento, dopo l'abbattimento del locale accessorio e di parte delle mura perimetrali, della residua tettoia accessoria staccata a forma di poligono irregolare; d) il vano tecnico interrato sottostante le piscina.

6. Maria Pia Mecheri, con nota del 13.4.2007, presentava una richiesta di accertamento di conformità ex art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001, per le opere oggetto di provvedimento sanzionatorio.
7. In assenza di determinazioni dell'Amministrazione sulla richiesta di accertamento di conformità, Maria Pia Mecheri impugnava l'ordinanza di demolizione n. 32 del 2006 con ricorso straordinario al Capo dello Stato, poi trasposto in sede giurisdizionale, a seguito di opposizione del Comune, con atto di costituzione dinanzi al T.A.R. per il Lazio.
8. Con altro ricorso, Maria Pia Mecheri impugnava il silenzio rigetto formatosi in data 12.6.2007 sull'istanza di accertamento di conformità.
9. In data 26.9.2007, veniva notificata alla ricorrente la determinazione dirigenziale prot. n. 9506 del 21.9.2007, con cui l'Amministrazione comunicava le motivazioni ostative all'accoglimento dell'istanza di permesso in sanatoria, assegnando il termine di dieci giorni per la presentazione delle osservazioni. La determina veniva impugnata con motivi aggiunti al ricorso proposto avverso l'ordinanza di demolizione.
10. Con determinazione dirigenziale prot. n. 20045 del 21.11.2007, il Comune di Genzano di Roma confermava il parere contrario espresso con determinazione n. 9506/07 in quanto: a) le osservazioni presentate dall'interessata non erano tali da far modificare il giudizio già espresso con la determinazione n. 9506/07; b) dal verbale della Polizia Giudiziaria prot. n. 6509 del 19.10.2007, si evinceva che, attraverso una serie di abusi, era stata operata di fatto una modifica della destinazione d'uso con incremento di superfici e volumi. La nuova determinazione, unitamente al verbale della Polizia Giudiziaria, venivano impugnati con ulteriori motivi aggiunti.
11. In vista dell'udienza di discussione del ricorso, l'istante depositava il parere positivo sulla compatibilità paesaggistica delle opere rilasciato dalla Soprintendenza

BAP del Lazio in data 16.4.2012, prot. n. 7912, e la determinazione regionale del 12.7.2012, prot. AO7147, contenente anche essa parere favorevole sulla compatibilità paesaggistica.

12. Il Tribunale Amministrativo Regionale, per il Lazio, con la sentenza n. 4479/2016, dichiarava il ricorso in parte inammissibile, in parte infondato.

12.1. Il Collegio dichiarava inammissibile l'atto introduttivo del giudizio per carenza di interesse ad agire avverso l'ordinanza del Comune di Genzano di Roma 27.12.2006, n. 32, impugnata con il ricorso in esame. La ricorrente non contestava, infatti, il carattere abusivo delle opere oggetto dell'intervento repressivo, esponendo anzi di aver demolito parte di esse e di aver presentato, per le restanti, istanza di accertamento di conformità *ex art. 36, D.P.R. 380/2001*, conformemente a quanto richiesto nell'ordinanza in parola.

12.2. Con riferimento al primo atto di motivi aggiunti, il Collegio dichiarava l'inammissibilità di un ricorso giurisdizionale proposto avverso un atto privo di effettiva forza provvedimentale, non produttivo di effetti immediatamente lesivi nella sfera giuridica dei destinatari, ovvero avente natura di atto endoprocedimentale, qual era quello intervenuto nella fattispecie, ai sensi dell'art. 10-*bis*, l. 241/1990.

12.3. Per ciò che atteneva all'impugnazione del diniego di accertamento di conformità (secondo atto di motivi aggiunti), la ricorrente sosteneva che dette opere fossero sicuramente assentibili, in quanto conformi, sia al momento della loro realizzazione che all'atto della presentazione dell'istanza di sanatoria, alle previsioni di piano regolatore generale e ai vincoli di tutela insistenti sulle aree, e che, pertanto, il gravato diniego fosse viziato da violazione di varie disposizioni del D.P.R. 380/2001, nonché da varie figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Il Tribunale adito, non condividendo la tesi difensiva sostenuta dalla ricorrente, operava una puntuale descrizione delle opere, consistenti, in particolare: a) nella

ristrutturazione con ampliamento di un casale esistente, con aumento della superficie coperta originaria da mq 84,00 a 168,87 mq e modifica della destinazione, da edificio rurale a magazzini e servizi igienici, destinati a servizio delle attività commerciali svolte sull'area (offerte commerciali per banchetti, nozze, convegni e altri eventi, con capienza interna di trecentocinquanta persone e esterna di oltre mille); b) nella diversa sistemazione di rampe e superfici pavimentate; c) nel mantenimento di una tettoia a forma di poligono irregolare della superficie coperta di mq 44,51, residuo della demolizione del precedente volume; d) nella realizzazione di un vano tecnico interrato, con destinazione "locale pompa/filtri e magazzino materiali di consumo" di mq. 144,00, ovvero di dimensioni maggiori di quelle afferenti la piscina sotto la quale era posto. Secondo il giudice di prima istanza le suddette opere non erano conformi alla disciplina del piano regolatore generale vigente per l'area, all'atto della presentazione dell'istanza.

L'intervento insisteva pressoché interamente su area ricompresa nella sottozona B2 di P.R.G., disciplinata dall'art. 33 delle N.T.A., titolata "*aree edificate con prevalenza di parco verde di pregio ambientale*" e qualificata come zona edificata con carattere prevalentemente residenziale, che non consentiva interventi di nuova edificazione o di completamento, e ammetteva la demolizione con ricostruzione a parità di SUL, volume, altezza e rapporto di copertura e distacchi, con conservazione a verde delle aree circostanti gli edifici, e salvaguardia integrale delle essenze di pregio.

Per le aree pavimentate, era prevista la realizzazione con materiali ad alto valore di permeabilità e diversi, comunque, dall'asfalto e dai conglomerati bituminosi in genere. Gli usi ammessi erano U1 (residenziale) e U3 (attività commerciali al dettaglio e pubblici servizi).

Ne conseguiva che l'intervento, di caratteristiche e dimensioni sopra riportate, non poteva essere ritenuto ricompreso nella destinazione di zona.

L'area interessata dall'intervento risultava, inoltre, assoggettata:

- a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 427/2004 (beni paesaggistici d'insieme con valore estetico tradizionale, bellezze panoramiche);
- a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. b), dello stesso decreto (aree di interesse archeologico);
- a vincolo sismico di cui alla l. 64/74;
- ai vincoli discendenti dall'inserimento dell'area nel Parco Regionale dei Castelli romani.

Il T.A.R. precisava che, alla data di proposizione dei motivi aggiunti in esame, la ricorrente non risultava in possesso dei nulla osta rilasciati dalle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo (rilasciati solo successivamente ed in parte). Invero, la legittimità dei provvedimenti amministrativi andava valutata alla luce dello stato di fatto e di diritto coevo alla loro adozione. In ogni caso i pareri, oltre a non esaurire l'ambito dei nulla-osta richiesti per la sanatoria dell'intervento alla luce dei molteplici vincoli esistenti sull'area, non consentivano di ritenere superata la questione inerente la non conformità dell'intervento, sotto il profilo urbanistico-edilizio, preso in considerazione dal diniego oggetto di impugnazione.

13. Con l'atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, Maria Pia Mecheri, impugna la sentenza n. 4479 del 2016 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, invocandone l'integrale riforma, in ragione dei seguenti motivi: a) "Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c. – Erronea valutazione in ordine alla ritenuta insussistenza dell'interesse ad agire"; b) Error in iudicando, error in procedendo e omessa pronuncia in relazione a: (i) violazione falsa applicazione degli artt. 3 e 36 DPR 308/01 e succ. mod. delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Genzano, in particolare art. 33 (nonché di quanto stabilito dalle N.T.A. in vigore prima della variante dell'9.7.2005); violazione normativa ambientale di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, all'art. 18 del P.T.P.

e all'art. 18 delle norme di tutela del Parco regionale dei Castelli Romani (motivo I del ricorso introduttivo di primo grado; (ii) eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto ed errore dei presupposti, illogicità, carenza di motivazione e ingiustizia manifesta (motivo II del ricorso introduttivo di primo grado); c) Error in iudicando – violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c.. Si censura la sentenza nella parte in cui non tiene conto che all'interno dello stesso atto erano state articolate specifiche censure avverso l'ordinanza di demolizione n. 32/2006, trattandosi di un provvedimento definitivo lesivo, per tale parte, non poteva essere dichiarata l'inammissibilità dei motivi aggiunti; d) Error in iudicando in relazione a: 1) Violazione e falsa applicazione della normativa urbanistica, e in particolare degli artt. 3, comma 1, lett. e/6, 22, 31, 32, 36, e 37 d.P.R. n. 380 del 2001; della normativa del PRG e, in particolare, dell'art. 33 N.T.A.; nonché della normativa sul giusto procedimento di cui alla l. 241/90, in particolare artt. 1 e 3, comma 4, nonché vari eccessi di potere per difetto di istruttoria, difetto ed errore nei presupposti, illogicità, difetto ed incongruità della motivazione, ingiustizia manifesta e vessatorietà (motivo I dei secondi motivi aggiunti, riguardante il diniego di sanatoria); 2) Violazione e falsa applicazione della normativa urbanistica e, in particolare, degli artt. 3, comma 1, lett. e/6, 22, 31, 32, 36 e 37 d.P.R. n. 380/01; della normativa sul giusto procedimento di cui alla l. n. 241/90, in particolare artt. 1 e 3, comma 4; della normativa ambientale di cui al d.lgs. 42/2004 e s.m.i., all'art. 18 del P.T.P. e all'art. 18 delle norme di tutela del Parco regionale dei Castelli Romani; nonché vari eccessi di potere per difetto di istruttoria, difetto ed errore dei presupposti, illogicità, difetto ed incongruità della motivazione, ingiustizia manifesta e vessatoria (motivo II di entrambi i motivi aggiunti, riguardante l'ordinanza di demolizione n. 32/2006).

13.1. Il Comune di Genzano di Roma, si è costituito in resistenza, chiedendo il rigetto dell'appello.

13.2. Le parti con successive memorie e repliche hanno illustrato in maniera più approfondita le proprie difese.

14. All'udienza pubblica del 2 maggio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

15. Con il primo mezzo, si denuncia testualmente in rubrica: "Error in iudicando – violazione e falsa applicazione dell'art. 100 cpc – erronea valutazione in ordine alla ritenuta insussistenza dell'interesse ad agire".

L'appellante precisa che la sentenza impugnata ha dichiarato inammissibile l'originario ricorso proposto avverso l'ordinanza di demolizione n. 32 del 27.12.2006 per carenza di interesse ad agire.

Il giudice di primo grado ritiene, infatti, l'insussistenza di interesse "*laddove l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente*", in quanto la ricorrente non contesta il carattere abusivo delle opere oggetto del provvedimento repressivo, esponendo di aver demolito una parte di esse e di avere presentato, per le restanti, istanza di accertamento di conformità ex art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001, sicchè il ricorso avrebbe natura meramente cautelativa, in considerazione della possibilità di un eventuale rigetto della sanatoria. L'appellante non condivide il percorso argomentativo seguito dal giudice di prima istanza, tenuto conto che l'ordinanza, nell'ingiungere genericamente di demolire le opere non sanabili e nell'invitare a chiedere l'accertamento di conformità di quelle sanabili, non avrebbe indicato quali fossero le prime e quali le seconde. Pertanto, la ricorrente avrebbe mantenuto inalterato l'interesse a censurare l'ordinanza in ordine alle opere per le quali era stata presentata domanda di accertamento di conformità, fino a quando non fosse intervenuto il provvedimento di accoglimento della stessa. Solo un provvedimento positivo avrebbe determinato la regolarizzazione delle opere e, pertanto, il superamento dell'ordinanza di demolizione e dell'interesse alla sua impugnazione.

15.1. Il motivo è infondato.

Emerge dagli atti di causa che l'ordine di demolizione è stato emesso in conseguenza alla sentenza n. 8 del 2008, divenuta irrevocabile, del Tribunale Penale di Velletri, che ha condannato Maria Pia Mecheri, su richiesta di applicazione della pena, per aver realizzato “*opere su beni ambientali in quanto site su zona sottoposta a vincolo*” senza nulla osta per le parti in cemento armato né autorizzazione sismica. L'appellante, pertanto, è al corrente delle opere abusive oggetto di demolizione, in quanto sottoposte a procedimento penale e a sequestro, e, quindi, oggetto dell'ordinanza di demolizione.

Con riferimento al difetto di interesse ad agire, va rammentato che la giurisprudenza prevalente di questa Sezione, dalla quale non vi sono motivi di discostarsi, ritiene che: “*La proposizione di istanza di permesso a costruire in sanatoria in relazione ad opere abusive oggetto di ordinanza di demolizione fa venire meno l'interesse alla decisione del gravame proposto avverso al predetto provvedimento demolitorio, atteso che la presentazione dell'istanza di sanatoria, sia essa di accertamento di conformità sia essa di condono, produce l'effetto di rendere inefficace il provvedimento sanzionatorio dell'ingiunzione di demolizione e, quindi, improcedibile l'impugnazione per sopravvenuta carenza di interesse*” (Cons. Stato, sez. VI, n. 5267 del 2021).

Ciò premesso, la ricorrente, come è dato evincere dallo sviluppo illustrativo dell'appello, non ha contestato il carattere abusivo delle opere oggetto dell'intervento repressivo, dichiarando di avere demolito parte di esse e di avere presentato, per le restanti, istanza di accertamento di conformità ex art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001, conformemente a quanto contenuto nell'ordinanza impugnata, con ciò dimostrando di avere contezza delle opere che potevano essere oggetto di eventuale sanatoria.

Ne consegue che le critiche alla sentenza impugnata non meritano accoglimento, atteso che con l'impugnazione dell'ordinanza di demolizione Maria Pia Mecheri ha

inteso cautelarsi, come la stessa ha riferito al punto 8 dell'appello ove si specifica: *“In assenza di determinazioni dell'Amministrazione sulla richiesta di cui sopra, la ricorrente impugnava in via cautelativa la riferita ordinanza di demolizione n. 32/2006 con ricorso straordinario al Capo dello Stato notificato il 16.5.2007”*.

Per ragioni di completezza, va rammentato che la sola proposizione dell'istanza di cui all'art. 36 cit. non incide sugli effetti degli eventuali provvedimenti comunali in precedenza emanati (Cons. Stato n. 5654 del 2017) e non rende inefficace il provvedimento sanzionatorio pregresso (Cons. Stato n. 6954 del 2018). Non vi è una automatica necessità per l'amministrazione di adottare, se del caso, un nuovo provvedimento di demolizione. La domanda di accertamento di conformità determina un arresto dell'efficacia dell'ordine di demolizione, ma tale inefficacia opera in termini di mera sospensione. In caso di rigetto dell'istanza di sanatoria, l'ordine di demolizione riacquista la sua efficacia (Cons. Stato n. 6954 del 2018).

16. Con il secondo motivo si denuncia: *“Error in iudicando, error in procedendo e omessa pronuncia in relazione a: - Violazione falsa applicazione degli artt. 3 e 36 DPR 308/01 e succ. mod. delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Genzano, in particolare art. 33 (nonché di quanto stabilito dalle n.t.a. in vigore prima della variante dell'8.7.2005); violazione della normativa ambientale di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, all'art. 18 del P.T.P. e all'art. 18 delle norme di tutela del Parco regionale dei Castelli Romani (motivo I del ricorso introduttivo di primo grado); - Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto ed errore dei presupposti, illogicità, carenza di motivazione e ingiustizia manifesta (motivo II del ricorso introduttivo di primo grado)”*.

Secondo l'appellante la sentenza impugnata, dichiarando erroneamente l'inammissibilità del ricorso introduttivo, non avrebbe esaminato i motivi ivi articolati, che l'appellante ripropone in tale sede.

Si tratterebbe di censure volte a dimostrare la conformità delle opere per le quali è stata richiesta la sanatoria, sia al momento della loro realizzazione che all'atto della presentazione dell'istanza, alle previsioni del P.R.G. e ai vincoli di tutela insistenti sulle aree. L'esponente precisa che, data la loro coincidenza sostanziale con le censure articolate con i motivi aggiunti anche avverso la stessa ordinanza di demolizione, le critiche vengono rinviate per la trattazione a quanto viene esposto con riferimento al quarto motivo di appello.

17. Con il terzo mezzo si denuncia: "Error in iudicando – violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c.". L'appellante precisa che la sentenza impugnata ha dichiarato inammissibili i motivi aggiunti osservando che questi erano rivolti avverso la determinazione dirigenziale n. 9506 del 2007, di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza e che tale atto, di natura endoprocedimentale, non era produttivo di effetti immediatamente lesivi nella sfera giuridica dei destinatari. L'esponente rileva la correttezza della statuizione per tale parte, che non viene impugnata. Denuncia però l'erroneità della decisione nella parte in cui, nel pronunciare l'inammissibilità dei primi motivi aggiunti, non avrebbe tenuto conto che erano state articolate specifiche censure avverso l'ordinanza di demolizione n. 32 del 2006. Essendo l'ordinanza in questione un provvedimento definitivo lesivo, per tale parte non poteva essere dichiarata l'inammissibilità dei motivi aggiunti.

18. Con il quarto mezzo si denuncia: "Error in iudicando in relazione a: - Violazione e falsa applicazione della normativa urbanistica, e, in particolare, degli artt. 3, comma 1, lett. e/6, 22, 31, 36, 37, d.P.R. 380/2001; della normativa del PRG e in particolare dell'art. 33 N.T.A.; nonché della normativa sul giusto procedimento di cui alla l. n. 241/90, in particolare artt. 1 e 3, comma 4, nonché nonché vari eccessi di potere per difetto di istruttoria, difetto ed errore nei presupposti, illogicità, difetto ed incongruità della motivazione, ingiustizia

manifesta e vessatorietà (motivo I dei secondi motivi aggiunti, riguardante il diniego di sanatoria); - Violazione e falsa applicazione della normativa urbanistica e, in particolare, degli artt. 3, comma 1, lett. e/6, 22, 31, 32, 36 e 37 d.P.R. n. 380/01; della normativa di P.R.G. e in particolare dell'art. 33 N.T.A.; nonché della normativa sul giusto procedimento di cui alla l. 241/90, in particolare artt. 1 e 3, comma 4; della normativa ambientale di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i, all'art. 18 del P.T.P. e all'art. 18 delle norme di tutela del Parco regionale dei Castelli Romani; nonché vari eccessi di potere per difetto di istruttoria, difetto ed errore nei presupposti, illogicità, difetto ed incongruità della motivazione, ingiustizia manifesta e vessatorietà (motivo II di entrambi i motivi aggiunti, riguardante l'ordinanza di demolizione n. 32/2006)".

L'appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui considera legittimo il diniego di sanatoria. Nello specifico: a) non vi sarebbe stato alcun aumento di superficie perché quella realizzata fuori terra sarebbe inferiore alla preesistente e quella interrata non rilevarebbe ai fini del calcolo della superficie utile; b) non vi sarebbe stato alcun mutamento di destinazione, posto che l'utilizzo del casale a servizi igienici, cantina e magazzini, non avrebbe un rilievo giuridico autonomo rispetto alla destinazione d'uso dell'immobile di cui i vani stessi fanno parte; c) La tettoia non sarebbe inquadrabile quale nuova costruzione, attesa la sua natura pertinenziale; d) Il provvedimento di diniego non farebbe riferimento alla diversa sistemazione di rampe e superfici pavimentate, per cui la sentenza impugnata sarebbe andata oltre la materia del contendere; e) Il vano interrato sottostante la piscina, avente destinazione a locale pompa/filtri e magazzino di consumo sarebbe strumentale e privo di autonomia funzionale; f) la mancanza della nulla osta delle Autorità di tutela del vincolo al momento della presentazione della domanda di accertamento di conformità non sarebbe elemento idoneo a viziare la domanda stessa o a giustificarne la reiezione; g) gli interventi per i quali è stato

chiesto dalla ricorrente l'accertamento di conformità non sarebbero in contrasto con i vincoli che interessano le aree. L'esponente precisa che, sia pure in epoca successiva alla presentazione dell'istanza di accertamento di conformità, sono stati rilasciati i pareri positivi da parte della Soprintendenza BAP del Lazio e da parte della Regione Lazio a conferma della compatibilità delle opere con le disposizioni paesistico – ambientali.

L'appellante conclude sostenendo che, contrariamente a quanto affermato dal T.A.R. nella sentenza impugnata, tutti gli interventi per i quali è stata presentata domanda di sanatoria sono conformi, oltre che alla normativa di P.R.G. vigente alla data della loro esecuzione, anche alla normativa vigente al momento della presentazione della domanda stessa, e comunque sono pienamente compatibili con i vincoli esistenti sull'area.

19. Il secondo, il terzo e il quarto motivo di appello, da esaminarsi congiuntamente per ragioni di connessione logica, sono infondati e vanno respinti, per i principi di seguito enunciati.

19.1. Va premesso che l'appellante ha realizzato le seguenti opere in difformità dal titolo edilizio: i) ristrutturazione con ampliamento di un casale esistente, con aumento della superficie coperta originaria da mq. 84,00 a 168,87 e modifica della destinazione, da edificio rurale a magazzini e servizi igienici destinati a servizio delle attività commerciali svolte sull'area (offerte commerciali per banchetti, nozze, convegni, e altri eventi, con capienza interna di trecentocinquanta persone e esterna di oltre mille); ii) diversa sistemazione di rampe e superfici pavimentate; iii) mantenimento di una tettoia a forma di poligono irregolare della superficie coperta di mq 44, 51, residuo della demolizione del precedente volume; iiiii) realizzazione di un vano tecnico interrato, con destinazione 'locale pompa/filtri e magazzino materiale di consumo' di mq 144,00, ovvero di dimensioni maggiori di quelle afferenti la piscina sotto la quale è posto.

Le aree ove insistono per gran parte le suddette opere sono qualificate “Sottozona B2 delle NTA”, ossia “aree edificate con prevalenza di parco verde di pregio ambientale, mentre per la residua parte insistono in “Sottozona B6: aree di completamento a bassissima intensità”.

L’art. 33 delle N.T.A., per la sottozona B2, qualificata come zona edificata con carattere prevalentemente residenziale, non consente interventi di nuova edificazione o di completamento e ammette la demolizione con ricostruzione a parità di SUL, volume, altezza e rapporto di copertura e distacchi, con conservazione a verde delle aree circostanti gli edifici, e salvaguardia integrale delle essenze di pregio. Per le aree pavimentate, è prevista la realizzazione con materiali ad alto valore di permeabilità e diversi comunque dall’asfalto e dai conglomerati bituminosi in genere.

Gli usi ammessi sono U1 (residenziale) e U3 (attività commerciali al dettaglio e pubblici servizi).

19.2. Come correttamente posto in evidenza dal giudice di prima istanza, risulta dai fatti di causa che l’area interessata dai predetti manufatti è assoggettata: a) a vincolo paesaggistico ai sensi dell’art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004 ; b) a vincolo paesaggistico ai sensi dell’art. 134, comma 1, lett. b) dello stesso decreto (aree di interesse archeologico); c) a vincolo sismico di cui alla l. n. 64 del 1974; d) ai vincoli discendenti dall’inserimento dell’area nel Parco Regionale dei Castelli Romani.

19.3. Esaminando con ordine le deduzioni difensive prospettate negli atti di causa, va preliminarmente precisato che, alla data della proposizione dei motivi aggiunti, l’appellante non risultava in possesso dei nulla osta rilasciati dalle Amministrazioni deputate alla tutela dei vincoli. Tale circostanza non è contestata, atteso che Maria Pia Mecheri riferisce che, solo in data successiva al gravato provvedimento di diniego, datato 21 novembre 2007, n. 20045, sono stati rilasciati i pareri positivi da

parte della Soprintendenza BAP del Lazio (16 marzo 2012) e della Regione (12 luglio 2012).

19.4. Ciò premesso, l'appellante ha presentato la richiesta di accertamento di conformità ex art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001 con allegata relazione asseverata, assunta al prot. n. 7385/07, per le altre opere oggetto del provvedimento sanzionatorio, ma non demolite. Con determinazione dirigenziale prot. 20045 del 21.11.2007 il Comune ha respinto l'istanza di permesso in sanatoria.

19.5. L'accertamento di conformità è uno strumento di carattere generale, indirizzato a sanare abusi per interventi eseguiti in assenza o in difformità del permesso di costruire, ma conformi alla disciplina edilizia urbanistica e, precisamente, a quella vigente sia al momento della realizzazione del manufatto che al momento della presentazione della domanda di sanatoria (c.d. doppia conformità).

Pertanto, si deve sempre escludere la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive anche se, successivamente, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Il Comune di Genziano di Roma, con nota dell'8 maggio 2015 del Dirigente della III Area Tecnica- Servizio di Vigilanza del Comune, ha confermato l'insussistenza dei presupposti per la sanatoria, precisando che: a) sull'area sede degli abusi gravano tre vincoli, quello paesaggistico, archeologico e del Parco dei Castelli Romani e agli atti dell'amministrazione non sono presenti nulla osta riferiti ai vincoli suddetti; b) agli atti dell'Ufficio era presente un'istanza di sanatoria edilizia/urbanistica ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001, respinta in data 21.11.2007, nonché una richiesta di parere ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, a cui la Regione Lazio non aveva dato seguito; c) dal P.R.G. vigente dal 8.7.2005, ossia da tempo antecedente all'Ordinanza n. 32 del 2006 di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi, nell'area erano ammessi i seguenti

usi: U1 (residenziale) e U3 (commercio al dettaglio e pubblici servizi): rispetto ai quali le attività di tipo commerciale svolte nei manufatti abusivi risultavano difformi; d) la struttura principale, ossia la sala polivalente, era rimasta uguale a quella descritta nelle ordinanze di demolizione, ossia ancorata a terra mediante piastre e tirafondi, copertura in metallo e materiale plastico, con sostituzione solo delle tamponature esterne.

Dalle deduzioni difensive svolte dal Comune resistente emerge, infatti, che l'immobile su cui insistono le opere abusive è una struttura ricettiva denominata "Villa Marta Madama", priva di agibilità e destinazione d'uso.

L'appellante ha obiettato a tali rilievi, assumendo che, con riferimento al casale agricolo, non vi sarebbe stato alcun aumento di superficie, atteso che la superficie realizzata fuori terra sarebbe inferiore alla preesistente, e quella interrata non rileverebbe ai fini del calcolo della superficie utile. In particolare, il vano tecnico di mq. 144 destinato ad ospitare le pompe di filtraggio e la centrale termica di riscaldamento dell'acqua, oggetto di ampliamento al fine di ubicarvi, oltre alle pompe, anche la centrale termica, non avrebbe autonomia funzionale in quanto volume tecnico, non computabile nel calcolo della volumetria massima consentita.

19.6. Le doglianze non sono fondate.

La struttura che si assume oggetto di ristrutturazione ha determinato una sostanziale modificazione della destinazione d'uso dell'immobile, che costituisce un abuso sostanziale stante la difformità con il titolo edilizio rilasciato, e con la zonizzazione dell'area, in quanto si assegna all'immobile una diversa categoria funzionale (Cons. Stato, sez. VI, n. 1857 del 2021).

19.7. Va, inoltre, rammentato che l'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001 regola la sanatoria avuto riguardo all'intervento abusivo nel suo complesso e non alla singola opera abusiva; perciò la sanatoria dell'intervento non può che avere ad oggetto il complesso delle opere in cui lo stesso si sostanzia (Cons. Stato n. 515 del 2021). La

presenza di opere connesse, funzionali alla realizzazione di uno scopo unitario, come quelle nella fattispecie realizzate, impongono un esame complessivo della fattispecie concreta da parte dell'Amministrazione procedente. Il Comune deve, pertanto, svolgere un esame complessivo della fattispecie concreta, al fine di accertarne la conformità alla pertinente disciplina urbanistica e edilizia e, ove riscontri l'esistenza di opere abusive, non scomponibili in progetti scindibili, ma funzionalmente connesse al perseguimento di uno scopo unitario (come nella specie), non può accogliere una domanda riguardante singole opere, dovendo aversi riguardo al complessivo intervento realizzato (Cons. Stato n. 1848 del 2020). La doppia conformità urbanistica delle opere oggetto di sanatoria presuppone, quindi, la regolarità edilizia ed urbanistica dell'intero immobile, altrimenti l'Amministrazione andrebbe a sanare la realizzazione di opere di modifica di un immobile abusivo, in contrasto con la previsione di cui all'art. 36 cit..

La giurisprudenza prevalente in materia ritiene, infatti, che non è dato scomporre l'abuso in più parti, al fine di negarne l'assoggettabilità alla sanzione demolitoria, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni (Cons. Stato n. 5267 del 2021).

Il Comune resistente ha riferito negli atti difensivi, ma tale circostanza non è stata contestata dall'appellante, che l'opera principale, ossia la sala polivalente, è collegata alle altre opere, tra cui l'edificio casale, trasformato in servizi igienici per la sala, con ampliamento e realizzazione, in muratura e cemento armato, dei due magazzini seminterrati. A queste strutture sono collegati i servizi igienici tramite gazebo. Da siffatti rilievi consegue la legittimità del diniego di sanatoria, tenuto conto della valutazione complessiva dell'abuso realizzato.

19.8. Quanto alla tettoia a forma di poligono irregolare, secondo l'appellante la stessa non può essere considerata intervento di nuova edificazione, in quanto

trattasi di struttura avente natura pertinenziale, non valutabile in termini di superfici e di volume.

L'assunto è infondato. La giurisprudenza di questa Sezione è concorde nel ritenere che: *“A differenza della nozione civilistica di pertinenza, il manufatto può essere considerato una pertinenza ai fini edilizi quando è funzionale all'edificio principale, non è dotato di autonomo valore di mercato e non incide sul carico urbanistico mediante la creazione di un nuovo volume; pertanto, ai fini edilizi manca la natura pertinenziale quando, su un'area diversa ed ulteriore rispetto a quella già occupata dal precedente edificio, sia realizzato un nuovo volume, ovvero sia realizzata un'opera come, ad esempio, una tettoia che ne comporti l'alterazione della sagoma”*(Cons. Stato, sez. VI, n. 904 del 2019).

20. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

La peculiarità della vicenda processuale e la complessità delle questioni trattate suggeriscono la compensazione tra le parti delle spese di lite del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, respinge l'appello, come in epigrafe proposto.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giordano Lamberti, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Annamaria Fasano

Giordano Lamberti

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI