

Publicato il 10/07/2024

**N. 06199/2024REG.PROV.COLL.
N. 06274/2020 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6274 del 2020, proposto da Tecnoguidonia S.r.l., Italfabbricati Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Fabio Francario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Paganica n. 13;

contro

Città di Guidonia Montecelio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 460/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Città di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2024 il Cons. Roberta Ravasio e udito per le parti l'avvocato Fabio Francario;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Tecnoguidonia s.r.l. (in prosieguo solo "Tecnoguidonia") ha chiesto ed ottenuto dal Comune di Guidonia Montecelio il permesso di costruire n. 295 del 7 luglio 2011, relativo alla realizzazione di un edificio di circa 5.000 mq., con destinazione commerciale, sul fondo censito al Catasto Terreni al Foglio 3, mapp. 3563- 3667. Italfabbricati s.p.a. è la società appaltatrice dei lavori.
2. Con DIA prot. 40359/12, SCIA n. prot. 65275/14 e DIA n. prot. 28928/15 Tecnoguidonia ha presentato delle varianti al progetto originario. In particolare, con la DIA n. 28928 del 23 aprile 2015 la società ha previsto - secondo quanto accertato dal Comune – un aumento della superficie utile lorda, un aumento dei piani fuori terra (da uno a due), e delle modifiche di prospetti, il tutto in mancanza di autorizzazione paesaggistica: i relativi lavori venivano sospesi dal Comune con ordinanza dirigenziale del 25 maggio 2015, cui faceva seguito il diniego definitivo n. 5/2015.
3. Il 23 maggio 2016 la società Tecnoguidonia presentava una SCIA "di ripristino" finalizzata all'esecuzione di parte dei lavori di demolizione necessari a riportare le opere ad essere conformi rispetto a titoli abilitativi rilasciati, precisamente per la demolizione delle opere relative alla realizzazione di un ulteriore piano fuori terra.
4. Con ordinanza n. 142 del 27 maggio 2016 il Dirigente dell'Area Urbanistica, ad evasione della SCIA del 23 maggio 2016, ingiungeva, nondimeno, la demolizione di tutte le opere contestate.
5. Tecnoguidonia e Italfabbricati impugnavano il provvedimento innanzi al TAR per il Lazio, con ricorso depositato il 18 settembre 2016.

6. Tuttavia, il 19 settembre 2016, Tecnoguidonia depositava anche istanza di accertamento di conformità relativa sia alle opere oggetto della ingiunzione di demolizione che ad ulteriori opere, queste ultime consistenti nella realizzazione di un consistente ampliamento del piano seminterrato, tale da coprire quasi interamente la superficie del lotto.

7. Il Comune esitava la suddetta istanza di sanatoria prima con una richiesta di integrazione della documentazione, poi con la nota n. prot. 41523 dell'8 maggio 2017, con la quale confermava il silenzio-diniego già formatosi su tale istanza, chiarendo che il diniego di sanatoria era motivato dalla circostanza che le opere non erano assistite dalla doppia conformità, costituivano variante essenziale all'originario titolo edilizio ed erano prive dell'autorizzazione paesaggistica.

8. Tecnoguidonia, pertanto, con motivi aggiunti passati a notifica il 27 dicembre 2016 impugnava il silenzio diniego, e con ulteriori motivi aggiunti passati a notifica il 7 luglio 2017 impugnava anche la nota dell'8 maggio 2017.

9. Con la sentenza del cui appello si tratta il TAR per il Lazio ha accolto il ricorso introduttivo del giudizio, annullando l'ingiunzione di demolizione; ha dichiarato improcedibili, per sopravvenuto difetto di interesse, i primi motivi aggiunti; ha respinto i secondi motivi aggiunti.

10. La sentenza è stata appellata solo dalle società Tecnoguidonia e Italfabbricati, sia nella parte in cui ha dichiarato improcedibili i primi motivi aggiunti che nella parte in cui ha respinto i secondi motivi aggiunti.

11. Il Comune di Guidonia Montecelio non ha proposto appello incidentale, e quindi la sentenza è passata in giudicato sul punto dell'annullamento dell'ordinanza di demolizione.

12. Nel presente giudizio d'appello l'Amministrazione comunale si è costituita in giudizio solo con memoria di stile, depositata il 26 ottobre 2023.

13. La causa è stata chiamata alla camera di consiglio del 1° ottobre 2020, per la discussione della istanza cautelare, che è stata respinta con ordinanza n. 5799/2020.

14. In occasione della pubblica udienza del 16 giugno 2022, con ordinanza n. 6004/2022 il Collegio ha disposto verificaione.

15. La causa è stata poi chiamata alla camera di consiglio dell'8 settembre 2022, per la sostituzione del verificatore, e quindi alla pubblica udienza del 23 marzo 2023, in occasione della quale il Collegio ha disposto un supplemento di istruttoria, demandando al verificatore già nominato di riferire *“se a suo avviso, in base agli accertamenti precedentemente effettuati, si possa affermare che le previsioni del Piano Pluriennale di Attuazione approvato dal Consiglio Comunale di Guidonia Montecelio con delibera n. 224 del 15 aprile 1980 sono state “concretamente realizzate”, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004”*.

16. Espletato anche il supplemento di verificaione, la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 20 giugno 2024.

DIRITTO

17. A miglior comprensione di quanto si dirà si deve precisare che il TAR ha annullato l'ordinanza di demolizione impugnata sul presupposto che questa era stata adottata dopo che la società Tecnoguidonia aveva presentato la SCIA “di ripristino” n. 47699 del 23/5/2016, finalizzata al ripristino delle strutture assentite con il permesso di costruire del 2011 e con le varianti non essenziali di cui alle DIA n. 40359/12 e con SCIA n. 65275/2014, il tutto a seguito del diniego sulla DIA in variante del 3/4/2015 prot. n. 28928. In particolare, il TAR ha ritenuto che in pendenza della SCIA del 23 maggio 2016 il Comune non avrebbe potuto adottare il provvedimento demolitorio e gli atti conseguenziali.

17.1. I motivi aggiunti depositati il 29 dicembre 2016 sono stati dichiarati improcedibili, invece, per sopravvenuto difetto di interesse, per la ragione che sull'istanza di sanatoria del 23 maggio 2016 il Comune si era, infine, pronunciato espressamente con la nota dell'8 maggio 2017, la cui impugnazione risultava assorbente, concentrando in sé l'interesse delle società.

17.2. Quanto alla nota dell'8 maggio 2017, impugnata con i secondi motivi aggiunti, il TAR ha preliminarmente rilevato che a motivo del diniego di

sanatoria il Comune aveva dedotto: 1) la mancanza dell'Autorizzazione paesaggistica; 2) il consistente ampliamento del piano seminterrato; 3) il contrasto con l'art. 4 c. 2 della L.R. 6/2008 relativamente al mantenimento di pavimenti drenanti; 4) il mancato rispetto del requisito della doppia conformità. Quindi ha ritenuto di dover respingere l'impugnazione sulla base della considerazione che i parcheggi realizzati a raso e il consistente ampliamento del piano seminterrato avrebbero dovuto essere preceduti dal rilascio della autorizzazione paesaggistica, essendo la relativa area interessata da vincolo paesaggistico derivante dalla inclusione nella fascia di rispetto della antica via Nomentana, che è un'area archeologica tutelata per legge, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m) del D. L.vo 42/2004, e un tempo dalla L. 431/85; di converso, sulla scorta di quanto emerso dalla verifica espletata in primo grado, il TAR ha escluso l'insistenza, sulle opere di cui è stata contestata la realizzazione abusiva, di altri vincoli, segnatamente vincoli derivanti dal PTTR.

In particolare il TAR ha ritenuto che, pur essendo stato dimostrato che l'area interessata dall'intervento edilizio era inclusa nel Piano di Lottizzazione del Comune di Guidonia Monticello approvato con delibera di Consiglio Comunale del 9 ottobre 1980, il vincolo in questione non avrebbe potuto essere escluso in applicazione dell'art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, per la ragione che tale Piano di Lottizzazione non ha avuto completa attuazione, non constando la compiuta realizzazione delle relative opere di urbanizzazione e il relativo collaudo.

Oltre a ciò il TAR ha ritenuto, a fronte di quanto riferito dal verificatore incaricato nel corso del giudizio, che il Comune avesse correttamente contestato sia la violazione della normativa in materia di pavimenti drenanti, sia la realizzazione di una maggiore volumetria non assentibile nel piano seminterrato.

Sulla base delle dianzi riassunte considerazioni il TAR ha quindi respinto l'impugnazione proposta contro la nota dell'8 maggio 2017.

18. A supporto del ricorso in appello le società hanno articolato le seguenti censure:

I) erroneità dell'appellata sentenza laddove essa ha affermato l'inesistenza delle opere di urbanizzazione relative al Piano di Lottizzazione approvato il 9 ottobre 1980. Evidenziano che non vi sarebbe agli atti evidenza del fatto che tali opere non sarebbero state realizzate, constando solo che non è stata reperita la certificazione relativa al collaudo. Di converso, e come risulta anche dalla relazione di verifica espletata in primo grado, il Piano di Lottizzazione medesimo, che comprendeva 525 lotti, avrebbe visto l'edificazione di quasi tutti i lotti, e quello di proprietà della società Tecnoguidonia sarebbe uno dei pochi a non essere stato edificato. In una simile situazione non potrebbe affermarsi che il Piano di Lottizzazione non ha avuto attuazione.

A supporto della censura le società appellanti, inoltre, hanno prodotto un documento (decreto dirigenziale 1/2014 a firma del Dirigente dell'Area IV Urbanistica del Comune di Guidonia) nel quale si dà atto che le opere di urbanizzazione sono state collaudate e trasferite al patrimonio del Comune, circostanza della quale si dà atto anche nella sentenza del Tribunale di Tivoli n. 1813 del 25 ottobre 2017, nonché in ulteriore documento (dichiarazione notarile resa in data 14 12 2005 dal Commissario e dal Vice Commissario Governativo della cooperativa posta in lca, nominati con decreto del Ministro delle Attività produttive), pure prodotti nell'odierno giudizio d'appello.

II) erroneità dell'appellata sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt.54, comma 1, 66, 67 e 64, comma 2, c.p.a., dei principi generali in materia di istruttoria processuale e del contraddittorio: ciò in quanto il TAR avrebbe fondato la propria decisione su un documento acquisito fuori termine, dal quale ha inferito che le previsioni del Piano di Lottizzazione sarebbero rimaste inattuato.

Tale documento è stato acquisito a seguito di ordinanza istruttoria del TAR n. 9267 del 12 luglio 2019, con la quale è stato chiesto al Comune di produrre

“un’analitica e documentata relazione nella quale si chiarisca in che termini e in quale misura erano state concretamente realizzate le previsioni ricomprese nel Piano di Attuazione Pluriennale con riguardo al PPA approvato dal Comune il 15.4.1980 con Delibera del Consiglio Comunale n. 224, anteriormente al termine previsto dal citato art. 142, comma 12 (6 settembre 1985)”, e ciò malgrado che tali circostanze fossero state ormai accertate dal verificatore con la relazione conclusiva depositata il 27 giugno 2018. Tale ordinanza istruttoria, che prevedeva un termine per il deposito, non era stata evasa tempestivamente dal Comune, che solo il giorno precedente l’udienza di discussione – del 22 ottobre 2019 – ha depositato il documento dal quale risulta che per la lottizzazione in questione non è stato reperito il certificato di collaudo delle opere di urbanizzazione. Le società appellanti, pertanto, non hanno potuto contraddire su tale documento.

III) erroneità dell’appellata sentenza per violazione dell’art. 39 e 112 c.p.c., del principio della domanda e corrispondenza tra chiesto e pronunciato; eccesso di potere giurisdizionale per sostituzione e integrazione della motivazione del provvedimento impugnato da parte del giudice amministrativo.

Secondo le appellanti la questione della realizzazione delle opere di urbanizzazione, previste dal Piano di Lottizzazione approvato il 9 ottobre 1980, non avrebbe formato oggetto delle domande o eccezioni delle parti né costituisce motivo posto a fondamento del diniego opposto dall’Amministrazione alla SCIA in sanatoria del 23 maggio 2016.

IV) erroneità dell’appellata sentenza per aver ritenuto che l’accertamento di conformità precluso dalla mancata sistemazione dell’area esterna, la quale insiste sulla particella n. 3799 destinata a parcheggio pubblico: si tratta, secondo le società appellanti, di una particella la cui superficie non è stata considerata nei calcoli delle superfici fondiarie, né nel perimetro delle aree di intervento, ed è stata utilizzata solo momentaneamente per l’installazione del cantiere.

V) erroneità per falsa applicazione dell'art. 14 della L.R. 6/2008: le società appellanti insistono nell'affermare che la superficie esterna, pertinenziale al complesso, ha una superficie di 11.452 mq., di cui solo la metà (5.726,00 mq.) avrebbe dovuto essere mantenuta permeabile in ossequio alla norma citata in rubrica: la superficie mantenuta drenante di fatto è pari a 5.767,00 mq., ragione per cui la norma risulta rispettata.

VI) erroneità della sentenza anche per aver ritenuto ostativa alla sanatoria la sussistenza di un aumento della Superficie Utilizzabile Lorda: tale rilievo sarebbe ormai superato dal fatto che l'esecuzione della SCIA di ripristino avrebbe eliminato il contestato aumento della SUL per quanto riguarda le superfici poste al piano primo ed al piano terreno; per quanto riguarda invece l'aumento di SUL imputato al piano "seminterrato" le società appellanti rilevano che si tratta di superficie che attiene ad un piano che verrà completamente "tombato" e dunque non costituirà più superficie e volumetria utile.

19. Il Collegio ritiene di poter esaminare congiuntamente i primi tre motivi d'appello, che sono complementari tra loro, e tutti finalizzati a scardinare la statuizione sulla base della quale il TAR ha escluso che il vincolo paesaggistico insistente sull'area di proprietà della società Tecnoguidonia potesse ritenersi inefficace ai sensi di quanto previsto dall'art. 142 comma 2, del D. L.vo 42/2004: ovvero l'affermazione secondo cui non vi sarebbe prova della realizzazione delle opere di urbanizzazione relative al Piano di Lottizzazione approvato il 9 ottobre 1980, e quindi non vi sarebbe prova dell'avvenuta "attuazione" di quest'ultimo, nel senso rilevante al fine dell'applicazione dell'art. 142, comma 2, del D. .vo 42/2004.

19.1. La questione relativa al momento della realizzazione e del collaudo delle opere di urbanizzazione rileva, ai fini del decidere, nei termini che in appresso si vanno ad esporre.

19.2. Occorre preliminarmente richiamare la norma sulla base della quale le società appellanti sostengono che il vincolo o archeologico, insistente sull'area

interessata dall'intervento, non sarebbe efficace: si tratta dell'art. 142 del D. L.vo 42/2004, che al comma 1 elenca le aree che debbono considerarsi soggette a vincolo paesaggistico *ex lege*, individuando alla lett. m) anche le zone di interesse archeologico, e che al comma 2, stabilisce che *“La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985: ..lett. b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 , come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate....”*.

19.2.1. La formulazione originaria dell'art. 142, comma 2, lett. b), differiva da quella sopra riportata, che è stata modificata ad opera ad opera del D. L.vo n. 63/2008. Prima del suddetto intervento normativo la norma in esame prevedeva, invece, che *“Le disposizioni previste dal comma 1 non si applicano alle aree che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone A e B; b) limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 come zone diverse da quelle indicate alla lettera a) e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.”*

19.2.2. In tale originaria formulazione la norma era stata introdotta nell'ordinamento giuridico dall'art. 1 del D.L. 312/85, convertito nella L. n. 431/85, entrata in vigore il 6 settembre 1985. Essa era stata poi stata trasfusa nell'art. 146 del D. L.vo 490/99 e, infine, nell'art. 142 del D. L.vo 42/2004, per essere poi modificata ad opera del D. L.vo 63/2008, in quella che è la versione attualmente vigente.

19.2.3. Quanto sopra ricordato è utile a far comprendere, in primo luogo, che il riferimento alla data del 6 settembre 1985, contenuto nelle norme testé richiamate, coincide con l'entrata in vigore della L. n. 431/85, che per prima ha introdotto un sistema di tutela del paesaggio basato su una serie di situazioni che danno origine, automaticamente, alla soggezione al vincolo

paesaggistico, indipendentemente da un formale provvedimento di riconoscimento dell'interesse paesaggistico.

19.2.4. In secondo luogo è evidente che con la novella del 2008 il legislatore ha certamente inteso limitare le situazioni in cui i vincoli paesaggistici operanti *ex lege* non sono opponibili. Fino al 2008 era sufficiente che un fondo risultasse incluso, alla data del 6 settembre 1985, in un piano pluriennale di attuazione perché il vincolo paesaggistico *ex lege* non fosse opponibile alla proprietà: l'assenza di ulteriori condizioni portava, cioè, a ritenere non soggetti a tutela paesaggistica automatica tutti quei fondi che, ancorché non ubicati nelle zone del territorio già urbanizzate (zone A e B di cui al D.M. n. 1444/68), fossero stati, alla data medesima, già tipizzati quali aree di futura e concreta espansione urbana, indipendentemente dalla sorte che gli strumenti urbanistici attuativi vigenti al 6 agosto 1985 avessero avuto in seguito.

18.9.5. La modifica del 2008 ha inciso precisamente su quest'ultimo elemento: perché, al fine di escludere l'operatività dei vincoli paesaggistici *ex lege*, il legislatore ha imposto di verificare, non solo l'inclusione – alla data del 6 settembre 1985 - dell'area di interesse in un piano pluriennale di attuazione, ma anche il fatto che successivamente quest'ultimo abbia avuto “realizzazione” concreta. Si può quindi affermare che il legislatore del 2008, pur non intendendo incidere sul regime dei fondi che, alla data di entrata in vigore dei vincoli paesaggistici *ex lege*, avevano già una vocazione edificatoria testimoniata dalla inclusione in un piano pluriennale di attuazione, ha però connesso tale tutela solo ai fondi la cui potenzialità edificatoria si è, in seguito, e cioè anche dopo il 6 settembre 1985, concretamente confermata ed espressa. Sul punto Collegio precisa che la “concreta realizzazione”, rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, non può collocarsi, temporalmente, prima del 6 settembre 1985, poiché entro tale data la norma richiede solo l'inclusione in un piano pluriennale di attuazione, che è atto prodromico rispetto all'approvazione degli strumenti urbanistici esecutivi che consentono la “concreta realizzazione”. Dunque la norma va interpretata

nel senso che i vincoli paesaggistici *ex lege* non sono opponibili in relazione alle aree che al 6 settembre 1985 erano già incluse in un Piano Pluriennale di Attuazione, sempre che in epoca successiva tale Piano abbia avuto “concreta realizzazione”.

19.3. Ciò ricordato, si rende necessario individuare un criterio idoneo a stabilire quando le previsioni di un piano pluriennale di attuazione possano ritenersi “*concretamente realizzate*” al fine dell’applicazione dell’art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, e deve trattarsi di un criterio che consenta di dare una risposta, coerente con i principi vigenti in materia di efficacia dei piani particolareggiati e coerente con la *ratio* dell’art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, a plurime domande, vale a dire: se l’esonero dai vincoli paesaggistici *ex lege*, per le aree individuate all’art. 142, comma 2, cit., si applica solo in occasione della prima edificazione o è a tempo illimitato; se ai fini dell’esonero dai vincoli di cui si discute sia sufficiente la mera approvazione di strumenti urbanistici esecutivi del piano pluriennale di attuazione, o se si richieda anche la concreta realizzazione delle opere previste in tale strumento; se il regime di un’area inclusa al 6 settembre 1985 in un piano pluriennale di attuazione muti in conseguenza della mancata totale attuazione del relativo piano urbanistico esecutivo nel periodo di efficacia, determinando l’applicabilità dei vincoli paesaggistici *ex lege*; se tale eventuale mutamento di regime riguardi solo le aree non edificate nel termine di efficacia dello strumento urbanistico esecutivo o anche le aree edificate tempestivamente.

19.4. E’ necessario, questo punto, richiamare alcuni principi generali che trovano applicazione in materia di efficacia dei piani particolareggiati, cioè degli strumenti urbanistici c.d. esecutivi, a mezzo dei quali si procede alla concreta attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale, previsioni generali che le amministrazioni possono anche inserire nei piani pluriennali di attuazioni, che hanno essenzialmente programmatico.

19.4.1. Viene in considerazione, in particolare, l’art. 17, comma 1, della L. n. 1150/42, il quale prevede che i piani particolareggiati di attuazione, una volta

decorso il termine stabilito per la relativa esecuzione, diventano inefficaci “*per la parte in cui non abbia(no) avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.*”, permanendo inoltre l'obbligo del Comune, entro i successivi due anni, di presentare dei piani particolareggiati finalizzati ad assicurare “*il necessario assetto*” della parte rimasta inattuata (art. 17 cit., comma 2), e con possibilità, trascorso il citato termine biennale, di approvazione de piani particolareggiati anche per singoli comparti o sub-comparti (art. 17 cit., comma 3).

19.4.2. L'art. 17, comma 1, cit. è interpretato dalla costante giurisprudenza nel senso che il termine di scadenza dei piani particolareggiati attiene alle sole disposizioni di carattere espropriativo e non anche alle prescrizioni urbanistiche di piano che rimangono pienamente operanti e vincolanti, senza limiti di tempo, fino all'approvazione di un nuovo piano attuativo. Qualora pertanto il procedimento espropriativo sia portato a termine entro il termine di efficacia dei piani particolareggiati “*permane la destinazione degli immobili espropriati al perseguimento ed alla realizzazione degli obiettivi del piano*” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, del 2 gennaio 2019, n. 22), si verifica, cioè, che sopravvive “*la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3002; id., 22 ottobre 2018, n. 5994): e tale principio è stato affermato anche con riferimento alla perdita di efficacia dei piani di lottizzazione. (cfr. Con. Stato, IV, 18 maggio 2018, n. 3002, che richiama Cons. Stato, IV, n. 4036 del 2017).

19.4.3. Alla luce di tali considerazioni si deve concludere che la potenzialità edificatoria di un'area inserita in un piano pluriennale di attuazione e, poi, in un piano urbanistico esecutivo, non viene meno per il solo fatto che il piano particolareggiato perda efficacia, restando, anzi, tendenzialmente stabile, sino

al momento in cui l'amministrazione non decida di rivedere le previsioni urbanistiche della zona, ritenendo non più attuale l'interesse a portare a compimento le previsioni del piano scaduto. Tali conclusioni valgono, teoricamente, a prescindere dallo stato di attuazione del piano particolareggiato scaduto, e quindi sia per il caso in cui nel periodo di efficacia del piano siano realizzate solo le opere di urbanizzazione, sia per il caso in cui nel periodo medesimo siano stati edificati solo i lotti ad uso privato; e valgono a prescindere dalla percentuale dei lotti che siano stati edificati in attuazione del piano esecutivo. Si può immaginare che la realizzazione delle opere di urbanizzazione e/o l'edificazione di una parte significativa dei lotti privati renda improbabile l'approvazione di nuovi piani urbanistici in tutto o in parte diversi; ciò non toglie che anche nel caso in cui un piano esecutivo sia stato realizzato, in costanza della sua vigenza, solo per una minima parte le relative previsioni continuano a trovare applicazione nei termini ricordati ai paragrafi che precedono.

19.4.4. La mancata realizzazione delle opere di urbanizzazione previste da un piano particolareggiato scaduto, peraltro, può risultare un ostacolo effettivo alla edificazione dei lotti privati, ma per la ragione che l'agibilità di un edificio dipende anche dal fatto che sia servito dalle opere di urbanizzazione primaria, e quindi può essere negata quando tali opere non esistano ancora (cfr. art. 24, comma 4, del D.P.R. n. 380/2001); correlativamente, la mancanza di opere di urbanizzazione legittima anche un diniego del titolo edilizio, come ha precisato questo Consiglio di Stato, Sez. IV, nella sentenza n. 3110 del 19/06/2014, secondo cui *“La regola generale, fissata dalla giurisprudenza del giudice amministrativo, secondo cui lo ius aedificandi non può essere subordinato dall'Amministrazione comunale a future scelte urbanistiche di dettaglio e di completamento pianificatorio, va interpretata nella sua effettiva e limitata portata di non consentire che l'assenza dello strumento attuativo possa prolungarsi sine die, ma tale portata non può essere estesa sino a configurare un dovere per l'Amministrazione, nelle more della pianificazione attuativa, di rilasciare il permesso di costruzione in zone sostanzialmente*

carenti delle opere in questione, non essendo sufficiente un qualunque stadio di urbanizzazione, anche di fatto, per eludere l'obbligo della previa redazione dello strumento attuativo; d'altro conto, nella predetta situazione, l'ordinamento pone a carico del soggetto, che chiede il permesso di costruire, l'onere di documentare l'esistenza di sufficienti opere di urbanizzazione primaria e secondaria o, può aggiungersi, di indicare ed accollarsi, ma sempre nelle forme di legge, il compimento di quelle opere risultanti carenti?'. A questi fini, peraltro, non appare rivestire rilevanza ostativa il fatto che le opere di urbanizzazione, pur realizzate, non siano ancora collaudate e/o trasferite formalmente in proprietà al Comune, dal momento che la conformità delle opere alle previsioni del piano particolareggiato scaduto e alla relativa convenzione accessiva, consente al comune di attivare anche rimedi giurisdizionali di tipo civilistico, per obbligare i soggetti che hanno stipulato la convenzione ad eseguire il collaudo e a trasferire la proprietà delle aree sulle quali insistono le opere di urbanizzazione, garantendo l'asservimento delle opere, e del relativo sedime, all'uso collettivo.

19.5. In applicazione dei ricordati principi si può concludere che un piano particolareggiato che abbia formalmente perso efficacia rimane effettivamente “ultrattivo” nella parte di esso in cui siano state realizzate, materialmente, le opere di urbanizzazione primaria; e in tale parte, risultando oramai conformato l'uso del territorio dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, le previsioni del piano particolareggiato e dell'eventuale precedente piano pluriennale di attuazione, possono dirsi “*concretamente realizzate*”, anche relativamente ai lotti non ancora edificati, risultando estremamente improbabile che eventuali e futuri nuovi strumenti urbanistici introducano previsioni significativamente diverse. Il contrario è a dirsi invece, per la parte del territorio, compresa nel perimetro di un piano particolareggiato scaduto, che non risulti servita da opere di urbanizzazione primaria già realizzate, per le quali la possibilità che il Comune decida di rivedere l'assetto urbanistico è certamente maggiore.

19.6. Tornando ora all'art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, il Collegio ritiene che per “*previsioni di un piano pluriennale di attuazione che abbiano avuto concreta realizzazione*” si debbono intendere le previsioni che siano confluite in uno strumento urbanistico esecutivo regolarmente approvato e suggellato da una convenzione accessiva, dovendosi poi distinguere a seconda che il piano esecutivo sia ancora efficace dal caso in cui il termine di efficacia del piano esecutivo sia scaduto: (i) a strumento urbanistico vigente, potendo le relative previsioni essere attuate dall'amministrazione anche mediante esproprio delle aree destinate ad ospitare le opere di urbanizzazione, la realizzabilità in concreto dello strumento urbanistico è sempre possibile – giusta quanto sopra argomentato -, e dunque sarebbe irragionevole introdurre un trattamento differenziato tra lotti edificati prima del 6 settembre 1985 e lotti edificati/edificandi dopo tale data, tanto più che l'art. 142, comma 2, cit. non richiede che i piani particolareggiati siano approvati entro tale data; pare pertanto ragionevole ritenere tutto il relativo territorio immune dai vincoli paesaggistici *ex lege* fino alla scadenza del piano; (ii) nel secondo caso l'attuazione dello strumento urbanistico, dopo la scadenza del termine di efficacia del piano particolareggiato, viene a dipendere dalla materiale realizzazione, nel periodo di vigenza del piano, delle opere di urbanizzazione primaria funzionali al lotto che si intende edificare, condizionando tale circostanza l'esonero dai vincoli paesaggistici *ex lege*.

19.7. Ne consegue che errano le società appellanti nel ritenere che l'art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, si applichi a tutte le aree che al 6 settembre 1985 erano incluse in uno strumento urbanistico esecutivo già approvato: errano nella misura in cui la norma richiede che al 6 settembre 1985 sia stato approvato (solo) un piano pluriennale di attuazione, ed errano nella misura in cui non considerano che alla scadenza di efficacia dei piani particolareggiati questi rimangono “ultrattivi” solo a condizione che nel frattempo siano state realizzate le opere di urbanizzazione primaria. Ha errato peraltro, anche il TAR, nel ritenere che ai fini dell'applicazione della norma in esame si richieda

che al 6 settembre 1985 l'area da edificare risulti inserita in un piano particolareggiato approvato e con tutte le opere di urbanizzazione realizzate, collaudate e trasferite.

18.8. Così inteso l'inciso in esame, non si apprezzano ragioni logiche per differenziare la situazione dei lotti edificati nel periodo di vigenza del piano particolareggiato e quella dei lotti edificati dopo la scadenza, ma comunque serviti da opere di urbanizzazione primaria, poiché per questi ultimi la potenzialità edificatoria ascrivibile all'originario piano pluriennale di attuazione ed ai relativi strumenti esecutivi si estingue solo in conseguenza della eventuale approvazione di un nuovo strumento urbanistico che includa tali aree.

18.9. Infine, il Collegio ritiene che la formulazione dell'art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004 non consente di limitare temporalmente l'esonero dalla applicazione dei vincoli paesaggistici ex lege per le aree indicate al comma 1 della norma. Tale constatazione conforta ulteriormente l'interpretazione sopra data dell'inciso "a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate", che consente di mantenere, anche per quanto riguarda l'applicazione dei vincoli paesaggistici ex lege, uniformità di regime nell'ambito di aree urbanizzate sulla base del medesimo strumento urbanistico.

18.10. Calando i suesposti principi al caso di specie si deve dire che il vincolo paesaggistico che interesserebbe l'area di proprietà della società Tecnoguidonia, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m) del D. L.vo 42/2004 (rispetto del tracciato della antica via Nomentana) in realtà non è opponibile. La verifica espletata nel corso del presente giudizio, infatti, ha evidenziato che:

- il terreno che qui viene considerazione era incluso in un Piano Pluriennale di Attuazione approvato dal Consiglio Comunale di Roma con delibera n. 224 del 15 aprile 1980, nonché nel Piano di Lottizzazione della zona C4 "Parco

Azzurro”, esecutivo del Piano Pluriennale di attuazione, adottato con D.C.C. n. 294 del 21 aprile 1980 ed approvato con D.C.C. n. 355 del 09 ottobre 1981;

- la Convenzione Urbanistica tra il Comune di Guidonia Montecelio e la ‘Parco Azzurro’ cooperativa edilizia a responsabilità limitata per la realizzazione delle opere di Urbanizzazione primaria e secondaria del P.d.L. è stata stipulata con atto notarile dell’11.03.1981;
- l’art.11 della Convenzione stabiliva espressamente che “le opere di urbanizzazione primaria dovranno essere realizzate, almeno per le parti essenziali (...) prima del rilascio delle singole concessioni edilizie a cui quelle opere corrispondono”;
- prima del 6 settembre 1985 risultavano già essere state rilasciate 38 concessioni edilizie per l’edificazione di fondi compresi nel Piano di Lottizzazione “Parco Azzurro” e svariate altre sono state rilasciate negli anni successivi;
- il fondo di proprietà della società Tecnoguidonia risulta, dai documenti allegati alla relazione del verificatore (cfr. tavola 5 del P.d.L) nonché dall’immagine satellitare prodotta da Tecnoguidonia in primo grado, il 28 giugno 2018, l’unico fondo non ancora edificato tra molti già edificati e chiaramente serviti dalla viabilità;
- relativamente all’area di proprietà di Tecnoguidonia non risulta essere intervenuta l’approvazione di nuove previsioni urbanistiche sostitutive del P.d.L. “Parco Azzurro” del 1980, e infatti il Permesso di costruire rilasciato a Tecnoguidonia rispetta le prescrizioni di tale Piano.

18.11. Alla luce delle considerazioni che precedono si può, in conclusione, affermare, che le previsioni del Piano Pluriennale di Attuazione approvato dal Comune di Roma con delibera di C.C. n. 224 del 15 aprile 1980 ha avuto, nella parte in cui è situata l’area di proprietà della società Tecnoguidonia, “concreta realizzazione” ai fini dell’applicazione dell’art. 142, comma 2, del D. L.vo 42/2004, discendendo da ciò l’inapplicabilità, a tale area, dei vincoli paesaggistici previsti dall’art. 142, comma 1, tra i quali quello, rinveniente dalla

vicinanza con il tracciato della antica via Nomentana (art. 142, comma 1, lett. m). Non era dunque necessaria, ai fini della sanatoria richiesta, acquisire l'autorizzazione paesaggistica.

18.12. I primi tre motivi d'appello vanno, conclusivamente accolti in quanto la circostanza, ritenuta dal TAR, secondo cui le opere di urbanizzazione del Piano di Lottizzazione "Parco Azzurro" non erano ultimate e comunque non sarebbero state collaudate entro il 6 settembre 1985, quand'anche provata e rilevante, non sarebbe dirimente ovvero preclusiva: prevale in ogni caso, invece, la circostanza che le opere di urbanizzazione, almeno nel settore del Piano di Lottizzazione in cui si trova il fondo di proprietà della società Tecnoguidonia, risultano essere state materialmente realizzate quanto meno successivamente ovvero nel periodo di vigenza del Piano, sicché le relative previsioni sono rimaste effettivamente "ultrattive" in ragione di quanto esposto nei paragrafi che precedono, e quindi possono condurre alla "concreta realizzazione" delle previsioni dell'originario Piano Pluriennale di Attuazione.

18.13. La fondatezza di detti motivi vale a superare, ad ogni buon fine, la rilevanza del documento depositato in limine dal Comune nel giudizio di primo grado, addirittura il giorno prima dell'udienza e quindi manifestamente ben oltre il termine di cui all'art. 73 c.p.a., documento che, per tale ragione processuale, il TAR non avrebbe potuto "utilizzare" e men che meno porre a fondamento della propria decisione.

19. Sussiste, a questo punto, l'interesse delle società appellanti all'esame degli ulteriori motivi d'appello, a mezzo dei quali si contestano le statuizioni del TAR che hanno ritenuto fondato il diniego di sanatoria per assenza della c.d. doppia conformità.

20. Il quarto motivo d'appello ha ad oggetto la statuizione secondo cui l'area insistente sulla particella 3799, destinata a parcheggio pubblico, sarebbe stata modificata in misura tale da non essere più compatibile con la realizzazione del parcheggio pubblico a raso, ivi previsto.

20.1. Sul punto, la verifica espletata nel corso del presente giudizio ha dato atto che l'area non risulta essere stata sostanzialmente modificata, particolarmente per ciò che riguarda le quote del parcheggio rispetto alla strada; pertanto lo stato in cui si trova attualmente la particella n. 3799, che abbisogna solo di pulizia, non risulta ostativo al rilascio della sanatoria.

21. Per quanto riguarda le ulteriori due censure, occorre preliminarmente evidenziare che con la SCIA "di ripristino" presentata il 23 maggio 2016 la società Tecnoguidonia ha segnalato di voler procedere allo smontaggio degli elementi che costituivano lo scheletro del primo piano, ossia tutti gli elementi fuori terra superiore al livello 1, i solai di copertura del livello 2 fuori terra, lo smontaggio degli elementi del collegamento verticale tra il piano terra e il piano primo: in sostanza, con la SCIA "di ripristino" la società Tecnoguidonia ha rinunciato a realizzare un piano in più e alla relativa volumetria. La SCIA in sanatoria presentata il 13 settembre 2016, pertanto, deve essere letta e interpretata tenendo conto che le demolizioni necessarie per riportare il progetto a conformità rispetto ai titoli edilizi già rilasciati - relativamente ai maggiori volumi realizzati fuori terra - non costituiscono oggetto di una prescrizione che condiziona la sanatoria, ma sono legittimate dalla precedente SCIA "di ripristino" del 23 maggio 2016, che il Comune ha semplicemente ignorato, adottando l'ordinanza di demolizione n. 142/2016, che infatti il TAR ha annullato.

22. Per quanto riguarda il parcheggio a raso, in particolare, il Comune ritiene che il progetto presentato in sanatoria con la SCIA del 13 settembre 2016 non rispetti l'indice di permeabilità previsto dall'art. 4 della L.R. n. 6/2008. In realtà il verificatore ha rilevato che il parcheggio a raso e la sistemazione dell'area esterna non ha ancora avuto luogo, le opere debbono ancora essere effettuate, e dunque il rispetto della norma si ottiene apponendo, al titolo, la prescrizione dell'utilizzo di pavimentazione drenante per tutte le pavimentazioni esterne, anche quelle dei

parcheggi a raso, ad esclusione di tutta la parte del seminterrato occupata dal “solettone” di fondazione: la prescrizione risulta, nella specie, legittima, proprio per la ragione che la pavimentazione dell’area esterna non è ancora realizzata all’attualità, sicché il titolo edilizio è, almeno in tale parte, impropriamente denominato “in sanatoria”.

22.1. Va precisato che tra i motivi indicati dal Comune a fondamento del diniego di sanatoria v’è la asserita realizzazione di un ampliamento del sotterraneo tale da occupare, nel sottosuolo, quasi interamente l’estensione del fondo, che risulterebbe ormai cementificato in misura percentuale ben maggiore di quella consentita dalla norma regionale richiamata. Il Comune, inoltre, ha obiettato che per ovviare all’aumento di SUL del piano interrato la società Tecnoguidonia ha proposto di effettuare opere di “tombamento”, che andrebbero a costituire non ammissibili prescrizioni alla sanatoria.

22.2. In realtà la verifica espletata nel corso del presente giudizio induce a ritenere la dianzi richiamata motivazione errata in fatto. Nella relazione che accompagna la richiesta di sanatoria la società ha spiegato che il ritrovamento di una vecchia cava ha condizionato le opere di fondazione, obbligando a rivedere il progetto e a realizzare, al di sopra del vuoto creato dall’antica cava, una soletta di sostegno per l’appoggio di una parte del fabbricato, risultando rischiosa l’opzione costituita dal procedere al riempimento del vuoto. Nella relazione il verificatore ha tenuto conto di quest’opera, che ha denominato “solettone piano interrato fuori sagoma” e che ha stimato avere una superficie di 1.552,65 mq. Il verificatore ha quindi tenuto conto anche di tale superficie per quantificare la superficie non drenante da progetto, giungendo alla conclusione che per assicurare il rispetto della norma regionale è sufficiente che la sanatoria imponga l’adozione di pavimentazione drenante per tutta la superficie esterna a raso, con esclusione della sola pavimentazione coincidente con il “solettone” interrato.

22.3 Tale conclusione in realtà impone alle società appellanti un onere che va addirittura oltre all’obbligo imposto dalla norma regionale. L’art. 4 della L.R.

Lazio n. 6/2008 prescrive “l'impiego, nelle sistemazioni delle superfici esterne dei lotti edificabili, di pavimentazioni drenanti nel caso di copertura superiore al 50 per cento della superficie stessa, al fine di conservare la naturalità e la permeabilità del sito e di mitigare l'effetto noto come isola di calore.”: nel riferire la percentuale minima di superficie drenante alle “superfici esterne”, anziché alla superficie del lotto edificabile, la norma in esame di fatto consente di calcolare la superficie di cui deve essere garantita la capacità drenante in base a una percentuale calcolata sulla differenza tra la superficie effettiva massima del lotto e quella in concreto “cementificata”. Il Collegio ritiene, in particolare, che ai fini di rispettare la ratio della norma, per superficie “esterna” si deve intendere la superficie di un lotto che non sia interessata da alcuna opera, fuori terra o sotto terra, che ne determini l'impermeabilizzazione. Nella specie il verificatore ha determinato la superficie totale del lotto in 17.884 mq., la superficie coperta del fabbricato in 4.925,00 mq. e la superficie del “solettone” in 1.552,65 mq.: la differenza, di 11.405,75 mq. corrisponde alla “superficie esterna” non cementificata, che solo per una percentuale massima del 50% potrà essere coperta con pavimentazioni impermeabili. Ne consegue che Tecnoguidonia dovrà garantire, nella realizzazione del parcheggio a raso e nella sistemazione della restante parte dell'area esterna, una superficie minima di 5.702,8 mq. sistemata in modo da essere drenante.

22.4. Merita infine precisare che il “tombamento” della superficie del “solettone”, oggetto della sanatoria, non può considerarsi un mero stratagemma funzionale a rendere il seminterrato conforme: infatti il “solettone” costituisce in sé una soluzione che si è resa necessaria a causa del ritrovamento del vuoto di cava sotterraneo: se anche esso fosse stato preventivamente realizzato, il “tombamento” avrebbe comunque dovuto essere previsto per rendere inutilizzabile la superficie del “solettone”, quale superficie interrata. Di conseguenza il “tombamento” deve ritenersi opera

necessitata dalla modifica progettuale, come tale assentibile anche in via di sanatoria.

23. Relativamente al contestato aumento di SUL, la verifica espletata nel giudizio d'appello ha accertato che le difformità riscontrate risultano di circa 9 mq al piano primo e circa 47 mq al piano interrato, quindi sono contenute nella percentuale del 2% assentita dall'art.34 del D.P.R. 380/2001, percentuale che nel caso specifico corrisponde a 128 mq.

24. Le considerazioni che precedono danno ragione della fondatezza del quarto, quinto e sesto dei motivi d'appello.

25. Da quanto precede risulta l'illegittimità della nota del Comune di Guidonia Monticello n. 41523 dell'8 maggio 2017, che ha confermato il diniego alla SCIA in sanatoria presentata da Tecnoguidonia il 19 settembre 2016, e prima ancora l'illegittimità del silenzio-rigetto formatosi sulla SCIA medesima, che vanno entrambi annullati.

26. In conclusione, l'appello è fondato; per l'effetto, in parziale riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 460/2020, vanno accolti i motivi aggiunti presentati nel corso del primo grado del giudizio e depositati in data 29 dicembre 2016 e 23 agosto 2017, con conseguente annullamento del silenzio-rigetto formatosi sulla SCIA in sanatoria n. 82131 del 19 settembre 2016 nonché della nota n. 41523 dell'8 maggio 2017.

27. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate integralmente tra le parti, in relazione alla novità e complessità delle questioni trattate, mentre le spese relative alle verificazioni espletate nel corso del primo e del secondo grado del giudizio vanno poste a carico di ambedue le parti in uguale misura e saranno liquidate con separato provvedimento, previo deposito di nota da parte del verificatore.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; per l'effetto,

in parziale riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 460/2020, accoglie i motivi aggiunti presentati nel corso del primo grado del giudizio e depositati in data 29 dicembre 2016 e 23 agosto 2017, e annulla il silenzio-rigetto formatosi sulla SCIA in sanatoria n. 82131 del 19 settembre 2016 nonché la nota del Comune di Guidonia Monticello n. 41523 dell'8 maggio 2017.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Pone a carico di parte appellante e della Città di Guidonia Montecello, in uguale misura, le spese relative alle verificazioni espletate nel corso del giudizio; conferma in €. 5.000,00 (cinquemila), il compenso totale dovuto al verificatore nominato nel corso del primo grado di giudizio; rinvia a separato provvedimento per la liquidazione del compenso dovuto al verificatore nominato nel corso del presente giudizio.

Manda alla Segreteria per la comunicazione della presente ordinanza al verificatore.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO