

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Necessità - Nuova costruzione - Ristrutturazione - Differenze.

Cons. Stato, Sez. VI, 13 ottobre 2022, n. 8751

in Riv. giur. dell'edilizia, 6, 2022, pag. 1511

“[...] Quando un manufatto poi viene stravolto nelle sue caratteristiche essenziali, così come autorizzate, l'intervento è da qualificare non di “ristrutturazione” bensì di “nuova costruzione”.

Con tale locuzione si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni lato sensu intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo (il cui tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento) che possono sostanzarsi o nella costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati o nell'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma stabilita [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 settembre 2022 il Cons. Giovanni Pascuzzi e udito per le parti l'avvocato Matteo Di Raimondo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso del 2014 la Società Sportiva Dilettantistica Olimpica Roma s.r.l. (già A.S. Cisco s.r.l.), impugnava dinanzi al Tar per il Lazio:

a) la Determinazione n. 1198, emessa dall'Unità Organizzativa Tecnica del Municipio II - Roma Capitale, in data 27.05.2014 - Prot. n. 53583, con la quale veniva ingiunta alla ricorrente la demolizione delle opere abusivamente realizzate e constatate con verbale di accertamento tecnico prot. CB 29033 del 19.03.2014. In particolare nella citata Determinazione si leggeva quanto segue: *«In area di proprietà di Roma Capitale sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi del d.lgs. 42/2004 in quanto ricadente nella cosiddetta “Valle del Tevere” presso l'Impianto sportivo denominato Futbolclub, in luogo di un preesistente spogliatoio su un'area che affaccia su via degli Olimpionici, è stata realizzata una nuova costruzione in muratura di circa mq 180,00 (m. 30,00 X m. 6,00 con altezza di m. 3,20 circa) adibita a reception e attività commerciale di vendita situata a ridosso del corpo di fabbrica principale. Il solaio*

di copertura di detta costruzione, delimitato da una ringhiera metallica, costituisce ampliamento del terrazzo esistente posto al piano superiore; al piano primo, in luogo della sala "sociale-internet-proiezioni" vi è una palestra; al piano terra, in luogo dell'area di riscaldamento vi è una sala sociale-proiezioni. Inoltre, realizzazione di un campo di calcio a 5 con fondo sintetico completo di porte, panchine, recinzioni e tribune. L'ingresso principale, posto su via degli Olimpionici al civico n. 71, risulta chiuso con muretto e sovrapposta recinzione metallica; altresì risulta chiuso nello stesso modo un passaggio pedonale al civico 7 di Via degli Olimpionici»;

b) la Determinazione dirigenziale n. 1396, numero di protocollo 61492, adottata, in data 18.06.2014, dall'Unità Tecnica - S.U.E. del Municipio II di Roma Capitale, con la quale veniva disposto l'annullamento d'ufficio ex art. 21-*nonies*, legge 241/90, della S.C.I.A. protocollo n. 30463/13 del 30.04.2013, della D.I.A. n. 37881/2013 del 30.05.2013 e della D.I.A. nuovi tipi n. 55460, sul presupposto dell'asserita carenza dei titoli edilizi per l'esecuzione delle opere realizzate in Roma alla Via degli Olimpionici 71 su suolo di proprietà pubblica.

1.1 Dopo che con determinazione dirigenziale n. 834, prot. n. 43035, era stata annullata in via di autotutela la citata determinazione 1198/2014, la cui efficacia era stata sospesa dal giudice adito, con successivo ricorso per motivi aggiunti la Società Sportiva Dilettantistica Olimpica Roma S.r.l. impugnava anche la Determinazione dirigenziale n. 848, numero di protocollo 43975, adottata, in data 7.05.2015, dall'Unità Tecnica del Municipio II di Roma Capitale, con la quale veniva ingiunta alla ricorrente la demolizione delle opere abusivamente realizzate eseguite su suolo di proprietà di Roma Capitale in assenza del prescritto titolo abilitativo. La determinazione appena citata riproduceva le stesse opere già elencate nella annullata determinazione 1198/2014 prima riportate.

1.2. Il primo giudice ha così sintetizzato i fatti all'origine della controversia.

La società ricorrente (già originariamente Associazione Sportiva Cisco di Roma e poi Cisco Roma S.r.l.), premesso di essere concessionaria dell'impianto sportivo in parola per effetto della delibera giunta n. 883 del 21 marzo 1997, adottata ai sensi della deliberazione consiliare n. 155 del 25 luglio 1995, e di aver già realizzato importanti lavori di adeguamento dell'impianto stesso, come da disciplinare di concessione sottoscritto il 7 ottobre 1999, atto aggiuntivo e atti approvativi comunali, tutti partitamente riepilogati in ricorso, esponeva:

- di aver avviato un nuovo procedimento edilizio finalizzato a rimodernare e rendere più funzionale la distribuzione interna dell'impianto, per il quale la Regione Lazio aveva rilasciato autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori di realizzazione di un fabbricato spogliatoio e piscina, di un fabbricato per fisioterapia, di un fabbricato per "reception store" (rispettivamente, nelle date del 9 e 22 ottobre 2012 e del 24 gennaio 2013), mentre il Ministero per i beni e le attività culturali aveva rilasciato nulla osta per interventi di manutenzione straordinaria (21 dicembre 2012);

- di aver presentato a Roma Capitale S.C.I.A. n. 30463/13 del 30 aprile 2013, avente a oggetto esecuzione di lavori di consolidamento sismico tramite demolizione e ricostruzione dell'edificio spogliatoio, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lett. a), del d.lgs. 42/04, per il quale era stata ottenuta la predetta autorizzazione sismica regionale del 24 gennaio 2013;
- di aver presentato a Roma Capitale il 30 maggio 2013 D.I.A. n. 37881/2013, avente a oggetto l'inizio dei lavori di manutenzione straordinaria interna con consolidamento statico dell'avancorpo su via degli Olimpionici, senza modifica di sagoma e facciata;
- di aver richiesto l'11 giugno 2013, per la seconda volta, l'autorizzazione paesaggistica regionale per gli interventi di manutenzione straordinaria;
- di aver presentato l'8 agosto 2013 a Roma Capitale i nuovi tipi alla D.I.A. n. 37881/13 del 30 maggio 2013, prot. n. 55460, rappresentando una diversa divisione e distribuzione degli spazi interni;
- che la Regione Lazio aveva rilasciato il 24 ottobre 2013 il nulla osta paesaggistico ai fini della realizzazione delle opere descritte nelle predette D.I.A.

La ricorrente lamentava che con la gravata ingiunzione di demolizione n. 1198, del 27 maggio 2014, Roma Capitale aveva inaspettatamente contestato, ai sensi dell'art. 21 della l.r. Lazio n. 16/2008, le seguenti opere abusive:

- realizzazione, in luogo del preesistente spogliatoio, a ridosso del corpo di fabbrica principale, di una nuova costruzione in muratura di circa mq 180,00, adibita a reception e attività commerciale di vendita, il cui solaio di copertura, delimitato da ringhiera metallica, costituiva ampliamento del terrazzo preesistente posto al piano superiore;
- allocazione di una palestra al piano primo, in luogo della sala "sociale internet-proiezioni";
- allocazione, al piano terra, in luogo dell'area di riscaldamento, di una sala sociale proiezioni;
- realizzazione di un campo di calcio a 5 con sfondo sintetico completo di porte, panchine, recinzioni e tribune;
- chiusura dell'ingresso principale posto su via degli Olimpionici, n. 71, mediante muretto e sovrapposizione di recinzione metallica;
- chiusura nello stesso modo di un passaggio pedonale al civico 7 di via degli Olimpionici.

La ricorrente lamentava altresì che con la successiva determinazione n. 1396 del 18 giugno 2014, l'Amministrazione comunale aveva disposto l'annullamento d'ufficio degli atti abilitativi predetti, ovvero della S.C.I.A. n. 30463/13 del 30 aprile 2013, della D.I.A. n. 37881/2013 del 30 maggio 2013 e della D.I.A. nuovi tipi n. 55460.

1.3 A fondamento dell'impugnativa venivano proposti numerosi motivi di ricorso.

1.4 Il primo motivo di ricorso era rubricato: «*Sull'asserita violazione delle norme contenute nel Regolamento degli impianti Sportivi: Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del Regolamento del*

Comune di Roma per gli impianti sportivi di proprietà comunale e della Delibera di Giunta Comunale n. 794 del 21 dicembre 2001 - Eccesso di potere per contraddittorietà, falsa rappresentazione dei fatti e carenza di istruttoria – Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione - Ingiustizia manifesta».

Si sosteneva che le opere realizzate dalla Società ricorrente non rientravano tra quelle per le quali era necessario procedere alla condivisione di un progetto con il Dipartimento dello Sport. Inoltre l'Amministrazione non aveva tenuto minimamente conto dello sforzo economico sostenuto dalla Società concessionaria ai fini del miglioramento delle strutture che sarebbero rimaste di proprietà comunale.

Il secondo motivo di ricorso era rubricato: *«Sull'asserita violazione della c.d. legge Merloni: Violazione e falsa applicazione della legge 109/94 - Violazione degli artt. 41 e 97 Cost. – Violazione dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990 - Eccesso di potere per carenza di istruttoria e contraddittorietà manifesta a precedenti atti adottati dall'Amministrazione resistente - Illogicità ed ingiustizia manifeste».*

Si sosteneva che non c'era stata (contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione) alcuna violazione della legge 109 del 1994 perché detta legge non si applicava al caso di specie.

Il terzo motivo di ricorso era rubricato: *«Sull'asserito aumento di cubatura: Violazione/Falsa applicazione dell'art. 10, comma 3, lett. c) del d.p.r. 380/01 - Violazione dell'art. 21-nonies della legge 241/90 - Eccesso di potere per travisamento dei fatti e falsa rappresentazione della realtà».*

Si sosteneva che, contrariamente a quanto ritenuto da Roma Capitale, i lavori in parola non avrebbero concretizzato aumento né della cubatura originaria né della superficie utile calpestabile: non ci sarebbe stata, pertanto, alcuna violazione dell'art. 10, comma 1, lett. c), del d.p.r. 380/2001. I lavori in parola erano stati legittimamente eseguiti previa presentazione di ben due D.I.A. edilizie ai sensi e per gli effetti degli artt. 22 e 23 del d.p.r. 380 del 2001. Si sosteneva inoltre che l'Amministrazione aveva omissso ogni motivazione in ordine alla asserita assenza dei titoli edilizi.

Il quarto motivo di ricorso era rubricato: *«Sull'asserito cambio di destinazione d'uso delle originarie strutture. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e falsa rappresentazione della realtà - Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà a precedenti atti adottati dalla medesima Amministrazione - Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria - Carenza della motivazione».*

Si sosteneva che nella specie non c'era stato alcun mutamento della destinazione d'uso essendo rimaste le strutture adibite allo svolgimento delle attività sportive, con realizzazione di opere volte esclusivamente a una diversa divisione e distribuzione degli spazi interni. In ogni caso, poi, sarebbe stato possibile realizzare mediante intervento edilizio realizzato tramite D.I.A. il mutamento di destinazione d'uso di un immobile tra destinazioni compatibili in quanto omogenee dal punto di vista urbanistico.

Il quinto motivo di ricorso era rubricato: *«Sull'applicazione dell'art. 7 del d.p.r. 380 del 2001: Violazione di legge e/ o falsa applicazione - Eccesso di potere per travisamento dei fatti e falsa*

rappresentazione della realtà - Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione».

Si contestava l'applicazione dell'art. 7 del d.p.r. 380/01 che avrebbe impedito l'applicazione del Testo Unico dell'edilizia ai lavori *de qua*. Mentre si sosteneva l'applicabilità dell'art. 8 del d.p.r. 380/01 a mente del quale «*La realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali è disciplinata dalle norme del presente testo unico*».

Il sesto motivo di ricorso era rubricato: «*Determinazione dirigenziale n. 1396, di protocollo 61492, di annullamento dei titoli edilizi - Violazione degli artt. 21-octies e 21-nonies della l. 214/90 – Carenza di motivazione – Violazione di legge – Violazione dell'art. 23 del T.U. dell'edilizia (d.p.r. 380/01)- Eccesso di potete per travisamento dei fatti ed erroneità dei presupposti - Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta - Eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria*».

Si sosteneva che il provvedimento di autotutela avrebbe perseguito esclusivamente il ripristino della legalità violata, senza motivare alcunché in ordine alla presenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dei provvedimenti annullati, all'apprezzamento delle ragioni che militavano a favore del mantenimento dello stato di fatto esistente, all'affidamento maturato dalla società sulla conservazione dei lavori edilizi realizzati, al lungo tempo decorso dall'inizio dei lavori. Tali valutazioni si sarebbero rese viepiù necessarie considerando che la legittimità dell'opera edilizia di cui trattasi dipenderebbe da valutazioni discrezionali e di merito tecnico.

Il settimo motivo di ricorso era rubricato: «*Violazione di legge – Violazione dell'art. 3 della l. 241/1990 – Eccesso di potere – Assoluta carenza di motivazione – Assoluta indeterminatezza del contenuto dispositivo del provvedimento*».

Si sosteneva che l'Amministrazione si sarebbe limitata a trascrivere le risultanze dell'accertamento eseguito dalla Polizia Municipale, senza dare contezza delle motivazioni di fatto e di diritto del provvedimento demolitorio e senza indicare quali erano le opere abusivamente realizzate da demolire. Il dovuto sforzo motivazionale si sarebbe viepiù imposto anche tenendo conto del tempo decorso dalla realizzazione delle opere e dell'affidamento ingeneratosi nel privato, che aveva riavviato la propria attività commerciale sulla base dei titoli edilizi presentati, consolidando la propria posizione giuridica, a fronte dell'inerzia serbata dall'Amministrazione.

1.5 Si costituiva nel giudizio di primo grado Roma Capitale chiedendo il rigetto del ricorso.

1.6 Con determinazione n. 834 del 5 maggio 2015 Roma Capitale annullava in autotutela la predetta ingiunzione demolitoria n. 1198/2014.

1.7 Con determinazione n. 848 del 7 maggio 2015 Roma Capitale reiterava l'ordine di demolizione delle opere abusivamente realizzate.

1.8 Avverso la appena citata determinazione n. 848 del 7 maggio 2015 parte ricorrente presentava ricorso per motivi aggiunti.

1.9 Dopo aver rilevato l'identità dei due atti repressivi, la ricorrente richiamava avverso il sopravvenuto provvedimento tutte le censure già proposte nell'atto introduttivo del giudizio.

Inoltre la ricorrente rappresentava che, nelle more del giudizio, ovvero in data 24 ottobre 2014, la Polizia Municipale aveva redatto il verbale di ottemperanza parziale all'accertamento richiamato nella prima ingiunzione demolitoria. La ricorrente confutava nuovamente tutte le motivazioni poste a base dell'ordine demolitorio, nei termini già precedentemente rappresentati, evidenziando ulteriormente il vizio di illegittimità consistente nella totale mancata considerazione da parte dell'Amministrazione dell'accertamento contenuto nel predetto verbale di ottemperanza parziale, in ordine agli interventi di ripristino posti in esse dalla società precedentemente al nuovo provvedimento repressivo.

2. Con sentenza n. 2519/2016, il Tar per il Lazio, Sezione Prima Quater, ha rigettato il ricorso.

2.1 Il primo giudice ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere avverso la determinazione 1198/2014 essendo la stessa stata annullata d'ufficio da Roma Capitale.

Il primo giudice ha quindi delimitato l'oggetto dell'impugnativa con riferimento alla determinazione dirigenziale n. 1396 del 18 giugno 2014, che ha disposto l'annullamento d'ufficio dei titoli edilizi formatisi in capo alla ricorrente, e alla ulteriore determinazione n. 848 del 7 maggio 2015, che ha reiterato l'ordine di demolizione delle opere dianzi richiamate.

2.2 Il Tar per il Lazio ha ricordato che la ricorrente ha realizzato due interventi di adeguamento dell'impianto di rilevante entità, il primo dei quali non ha creato problemi. Il secondo intervento ha invece dato origine ai provvedimenti repressivi della cui legittimità si discute in questa sede.

2.3 Il Tar per il Lazio ha così sintetizzato il secondo degli interventi citati:

- realizzazione di una costruzione adibita a *reception-store* di circa mq 180,00, che ha preso il posto del vecchio spogliatoio, divenendo l'unica via di accesso agli impianti sportivi, a causa della chiusura delle preesistenti entrate;
- realizzazione di un terrazzo in ampliamento del terrazzo esistente sul precedente manufatto, adibito ad attività di ristorazione e delimitato da una ringhiera metallica e attrezzato con tavoli e sedie;
- spostamento della sala sociale/internet/proiezioni, poi adibita a palestra, in altra area del complesso, ove precedentemente era presente l'area di riscaldamento;
- sostituzione del precedente parcheggio con un campo di calcio a 5, completo di erba sintetica, porte, panchine, recinzioni.

2.4 Secondo il primo giudice a norma dell'art. 8 del citato regolamento comunale non solo il "concorrente" della procedura contemplato dalle prime battute della disposizione, ma anche il soggetto poi divenuto "concessionario" dell'impianto sportivo è tenuto a sottoporre il progetto dei lavori

all'approvazione del concedente. Del resto, come correttamente rilevato dall'Amministrazione comunale nel preambolo del provvedimento di autotutela n. 1396 del 18 giugno 2014, che ha annullato i titoli edilizi formati in capo alla ricorrente, il progetto "approvato" concretizza, in relazione al bene di proprietà pubblica, quella "convergenza" dei contenuti del programma economico in relazione alla destinazione d'uso e delle consistenze edilizie preordinata alla puntuale esecuzione della relativa concessione.

Il primo giudice non ha neanche aderito alla tesi della ricorrente secondo la quale che la conoscenza da parte dell'Amministrazione delle dichiarazioni di inizio attività presentate dalla società terrebbe luogo della predetta approvazione. Quest'ultima non può consistere in un mero silenzio, dovendo invece esternarsi in un provvedimento esplicito, che dia conto di ogni valutazione operata da parte dell'ente pubblico proprietario del bene sull'intervento che il concessionario propone di effettuare sullo stesso.

Quanto invece all'applicazione della legge quadro sui lavori pubblici, l'elemento si pone quale evidente motivazione di contorno, atteso che il perno, con valenza autonoma, di entrambi i provvedimenti di cui si discute è costituito dall'avvenuta realizzazione delle opere in carenza di idoneo titolo abilitativo, oltre che dell'approvazione dell'Amministrazione comunale proprietaria del bene. L'Amministrazione si è limitata, sul punto, a recepire l'indicazione proveniente dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di cui alla nota n. 34004 del 24 maggio 2002, che, nel riscontrare il quesito a suo tempo proposto dal Comune di Roma, ha rilevato come i concessionari di esercizio di infrastrutture destinate al pubblico servizio – novero nel quale rientra indubitatamente un impianto sportivo – *«rientrano nell'elencazione di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 109/94 e pertanto sono soggetti all'applicazione, sia pure parziale (articolo 2, comma 3, della stessa legge 104/94) della legge quadro sui lavori pubblici»*.

2.5 Il primo giudice ha quindi respinto i motivi di ricorso terzo (mancato aumento della cubatura originaria ovvero della superficie utile calpestabile) e quarto (insussistenza della modificazione della destinazione d'uso).

Il Tar per il Lazio ha ricordato che ci si trova al cospetto di un impianto sportivo di proprietà dell'Amministrazione comunale, volto al soddisfacimento di finalità pubbliche e affidato alla società in regime di concessione, retta, tra altro, da espressa previsione regolamentare secondo cui i progetti di intervento edilizio sul bene necessitano dell'approvazione da parte del concedente, e che sulla stessa area grava il vincolo paesaggistico ex d.lgs. 42/2004, in quanto ricadente nell'ambito della "Valle del Tevere".

In tale contesto va escluso che la società potesse, sua sponte, realizzare un intervento della portata e della rilevanza di quello sopra descritto senza munirsi dell'autorizzazione dell'ente concedente proprietario del bene.

Inoltre, l'intervento stesso, per un verso, ha comportato una modifica dell'aspetto esteriore dell'edificio, per altro verso, non risulta influente sulla vocazione d'uso del bene.

Invero, lo spostamento della sala adibita a *store* in coincidenza con l'area *reception*, che, causa la chiusura degli ulteriori accessi all'impianto, è divenuta l'unica via di ingresso ai campi sportivi, rende evidente che l'accesso agli impianti sportivi sconta, dopo l'intervento, il necessario passaggio per l'attività commerciale, realizzata sostanzialmente *ex novo* con i lavori oggetto dei provvedimenti impugnati, in modo incompatibile con la vocazione prevalentemente sociale della struttura.

Stesso dicasi in generale per i lavori realizzati su tutta l'area affidata in concessione alla società, che hanno avuto anche a oggetto la realizzazione di un'area adibita a ristorazione, lasciando intravedere, nel loro complesso, gli scopi prettamente privatistico-commerciali cui è stata asservita l'area, che è stata distolta, al contempo, dal perseguimento dell'interesse pubblico costituito dalla promozione dell'attività sportiva.

Ancora, tra gli interventi abusivi figura anche l'avvenuta realizzazione *ex novo* della costruzione di circa 180 mq, adibita a *reception* e attività commerciale di vendita, in sostituzione del precedente spogliatoio, per la quale non appaiono sussistere dubbi sulla necessità del previo ottenimento di un permesso di costruire, stante il carattere innovativo del fabbricato.

L'intervento sopra descritto avrebbe necessitato di due diversi assensi di Roma Capitale, ovvero l'approvazione, diretta a salvaguardare gli interessi pubblici connessi al bene di proprietà comunale destinato a finalità pubbliche in regime di concessione, e il permesso di costruire, diretto a consentire all'Ente l'esercizio del controllo urbanistico del territorio.

2.6 Il primo giudice ha respinto la quinta censura perché correttamente, l'Amministrazione ha posto a base dell'azione repressiva concretizzatasi con gli atti gravati la carenza sia dell'autorizzazione di cui all'art. 8 del già citato regolamento comunale, sia degli atti abilitativi edilizi idonei a supportare l'intervento, restando del tutto irrilevante la questione inerente l'applicabilità o meno alla fattispecie dell'art. 7 del d.p.r. 380/2001.

2.7 Sono state respinte le doglianze inerenti la mancanza della motivazione rinforzata propria degli atti di autotutela.

2.8 Infine, è stata respinta anche l'ulteriore censura introdotta nei motivi aggiunti avverso la determinazione di Roma Capitale n. 848 del 7 maggio 2015, che, in esito all'avvenuto annullamento in autotutela della prima ingiunzione demolitoria (determinazione n. 1198/2014), ha reiterato l'ordine di demolizione delle opere abusivamente realizzate. Secondo il primo giudice anche alla luce dell'accertamento 24 ottobre 2014 della Polizia Municipale invocato dalla società, non v'è dubbio che l'intervento abusivo non è stato interamente rimosso, avendo il ripristino effettuato dalla società riguardato una minima parte delle relative opere, e che, pertanto, la società resta pur sempre tenuta a

ottemperare all'ingiunzione. La circostanza che il nuovo ordine demolitorio non abbia tenuto conto di tale ripristino costituisce una mera irregolarità, priva, in quanto tale, di valenza viziante.

3. Avverso la sentenza del Tar per il Lazio 2519/2016 ha proposto appello la Società Sportiva Dilettantistica Olimpica Roma S.r.l per i motivi che saranno più avanti esaminati.

4. Si è costituita in giudizio Roma Capitale chiedendo il rigetto dell'appello.

5. Con ordinanza n. 5347 del 12 dicembre 2016 questa Sezione ha rigettato la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale di reiezione del ricorso di primo grado, considerato che, ad un primo sommario esame proprio della fase cautelare, il ricorso non risultava assistito dal *fumus boni iuris*, specie con riferimento al contestato mutamento di destinazione d'uso; e ritenuto, per quanto riguarda il *periculum in mora*, che il pregiudizio lamentato era di natura essenzialmente economica, come tale riparabile per equivalente in caso di eventuale accoglimento nel merito del ricorso.

6. All'udienza del 15 settembre 2022 l'appello è stato trattenuto per la decisione.

7. L'appello è infondato.

8. Il primo motivo di appello è così rubricato: «*Sul Capo n. 4.1 della sentenza appellata: Error in iudicando – Carenza assoluta della motivazione – Travisamento dei fatti e falsa rappresentazione della realtà*».

8.1 L'appellante sostiene che l'articolo 8 del Regolamento del Comune di Roma per gli impianti sportivi di proprietà comunale, adottata con D.C.C. n. 170 del 7 novembre 2002, articolo rubricato "Progetti di nuovi impianti e/ o potenziamento e miglioria di impianti esistenti" trova applicazione solo nella fase procedimentale di affidamento di una nuova concessione per la gestione di un impianto sportivo e non, come nel caso di specie, al soggetto che è già concessionario.

Si sostiene che gli interventi realizzati sono stati finalizzati ad ammodernare e cambiare la distribuzione interna dell'impianto, interventi resisi necessari per porre rimedio ad alcune disfunzionalità emerse nel corso degli anni.

La censura è infondata.

L'articolo 8 del Regolamento del Comune di Roma per gli impianti sportivi di proprietà comunale recita: «[comma 1] *Nel caso di realizzazione di nuovi impianti su aree comunali e, nel caso in cui, per l'impianto sportivo di proprietà comunale messo a bando, sia espressamente indicata la necessità di interventi di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica, per un migliore suo utilizzo, il concorrente deve allegare, alla domanda di partecipazione alla procedura concorsuale, un progetto preliminare redatto ai sensi delle normative vigenti in materia.*

[comma 2] *Il concorrente può altresì presentare, di propria iniziativa, un progetto preliminare per interventi aggiuntivi ad integrazione di quelli previsti dal bando.*

[comma 3] *Il concessionario si impegna, altresì, ad effettuare direttamente, ovvero ad appaltare a terzi, i lavori sopra indicati, sulla base del progetto esecutivo approvato dall'Amministrazione, comprensivo della dichiarazione di conformità alla normativa urbanistica ed edilizia vigente, come previsto dall'art. 2 della legge 662/96 e della dichiarazione relativa all'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 13/89 e s.m.i.*

[comma 4] *I lavori devono essere eseguiti nei termini stabiliti dall'Amministrazione e previsti nel disciplinare di concessione, nel rispetto della normativa vigente in materia. In ogni caso il canone di concessione decorre dal mese successivo a quello previsto per la conclusione dei lavori.*

[comma 5] *Alla medesima procedura sono assoggettati i progetti presentati dal concessionario qualora l'impianto necessiti di interventi per il ripristino funzionale e per l'adeguamento alle normative vigenti.*

[comma 6] *Le opere eseguite, restano di proprietà del Comune senza diritto al rimborso delle spese sostenute dal concessionario.*

[comma 7] *L'Amministrazione Comunale, attivando le iniziative e i provvedimenti più opportuni favorisce l'accesso dei Concessionari al credito sportivo.*

[comma 8] *Al controllo ed alla vigilanza in fase di esecuzione delle opere provvede una apposita commissione di collaudo, le cui spese sono liquidate dal concessionario a mezzo della somma a disposizione all'uopo prevista nel quadro economico dei lavori. Per il collaudo delle opere si applica la normativa vigente in materia di lavori pubblici.*

[comma 9] *Deve essere presentata dalla Direzione Lavori la domanda per il rilascio del certificato di agibilità secondo le procedure previste dalla normativa vigente.*

[comma 10] *Al momento della presentazione della domanda da parte del concessionario per l'approvazione di progetti di potenziamento e miglioria, l'Ufficio Promozione Sportiva e Gestione Impianti comunica al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento del ai sensi e per gli effetti della legge n. 241/90 e cura l'istruttoria dei progetti ed il conseguente rilascio del provvedimento concessorio secondo quanto previsto dalla normativa vigente con particolare riferimento alla legge 662/96».*

Appare evidente che la norma disciplini due ipotesi: la prima attiene alla possibilità che i lavori vengano ipotizzati nella fase del bando e quindi prima che un concessionario sia stato già effettivamente individuato.

La seconda, invece, riguarda il caso che le opere si rendano necessarie quando un concessionario è già stato individuato: si vedano in particolare il comma 5 e il comma 10.

Quest'ultimo, in particolare, chiarisce, al di là di ogni dubbio, che ove si rendano necessari lavori di potenziamento e miglioria il concessionario deve: a) preparare il progetto; b) attendere che venga nominato dall'autorità competente il responsabile del procedimento; c) attendere che quest'ultimo curi l'istruttoria e rilasci l'esplicito provvedimento concessorio.

Nulla di tutto questo è accaduto nella specie, avendo il concessionario effettuato i lavori di propria iniziativa senza attivare la procedura prevista dalla norma e senza tantomeno attendere il rilascio del provvedimento concessorio.

Non ha pregio sostenere che nella specie non ci si trovava di fronte ad interventi per il ripristino funzionale e per l'adeguamento alle normative vigenti (vedi comma 5 della norma in esame) bensì a lavori finalizzati ad ammodernare e cambiare la distribuzione interna dell'impianto. Non può essere il concessionario a decidere in autonomia quale definizione dare ai lavori che si rendono necessari. Era sempre comunque compito dell'autorità concedente decidere se i lavori proposti necessitassero o meno di un provvedimento concessorio alla luce del comma 10, dell'articolo 8, del regolamento in esame.

8.2 L'appellante sostiene di aver reso edotta l'Amministrazione di tutti i lavori oggetto di contestazione attraverso la presentazione dei seguenti titoli edilizi: S.C.I.A. prot. n. 30463/13, D.I.A. n. 37881/2013, D.I.A. n. 37881/13. Ribadisce che varie autorità hanno rilasciato dei nulla osta o delle autorizzazioni. Questa dimostrerebbe che la Pubblica Amministrazione conoscesse gli interventi che l'appellante aveva in mente di realizzare

Anche questa prospettazione è infondata.

L'aver avanzato richieste finalizzate all'ottenimento di titoli edilizi e l'aver chiesto ed ottenuto provvedimenti come esito di singole istanze sono attività che non possono essere considerate sostitutive del procedimento e del provvedimento esplicito richiesto dall'articolo 8 del regolamento prima citato. Sono cose diverse perché diversi sono gli interessi che le diverse discipline mirano a tutelare.

Inutile dire che quanto detto destituisce di fondamento anche la tesi secondo cui il silenzio serbato sulle richieste di titoli edilizi possa esercitare la stessa funzione del procedimento previsto dall'art. 8 del regolamento.

8.3 L'appellante sostiene, inoltre, che in caso di violazione del regolamento del Comune di Roma per gli impianti sportivi di proprietà comunale al più doveva scattare la sanzione della revoca della concessione ex art. 13 del regolamento che così recita, al comma 1: *«La concessione è sottoposta a revoca - previa diffida a rimuovere entro 30 giorni le inadempienze contestate - per uso improprio dei beni, mutamento degli scopi sociali, violazione delle prescrizioni del presente Regolamento o del disciplinare di concessione o, infine, mancato pagamento di tre rate consecutive di canone. Costituisce, altresì, causa di revoca l'eventuale realizzazione di lavori senza le preventive autorizzazioni, fatti salvi*

gli interventi relativi al buon funzionamento dell'impianto che non abbiano modificato la tipologia e la cubatura originarie e di cui sia stata richiesta autorizzazione all'Amministrazione Comunale».

Secondo l'appellante posto che gli interventi realizzati sono stati relativi al buon funzionamento dell'impianto e che non hanno modificato la tipologia e la cubatura originarie, e che soprattutto per gli interventi sono state richieste tutte le autorizzazioni necessarie (S.C.I.A n. 10463/13 del 30 aprile 2014, D.I.A. n. 37881/2013 del 30 maggio 2013 e la D.I.A. nuovi tipi n. 55460, assistite tra l'altro da nulla osta paesaggistico), non può neanche astrattamente trovare applicazione la revoca della concessione .

Inoltre, a dire dell'appellante, l'autorizzazione prevista dall'art. 13 del regolamento citato, al fine di scongiurare la revoca della concessione, deve essere semplicemente richiesta dal concessionario all'Amministrazione. Non è necessario un provvedimento espresso in tal senso. Nel caso di specie l'appellante si è resa diligente richiedendo tutte le autorizzazioni necessarie.

Anche questa prospettazione è infondata.

La revoca della concessione non ha mai formato oggetto delle volizioni espresse negli atti impugnati per cui non pertinente è il richiamo agli atti impugnati. Non ha pregio citare l'articolo 13 del regolamento vista la diversità del contesto in cui tali atti impugnati collocano.

D'altronde le autorizzazioni che l'appellante ha prodotto e citato (S.C.I.A n. 10463/13 del 30 aprile 2014, D.I.A. n. 37881/2013 del 30 maggio 2013 e la D.I.A. nuovi tipi n. 55460, assistite tra l'altro da nulla osta paesaggistico) non sono state presentate al fine di escludere l'operatività dell'articolo 13 del regolamento citato, a tacere del fatto che, ancora una volta, non poteva essere l'appellante a decidere in autonomia se quelli progettati erano interventi relativi al buon funzionamento dell'impianto che non abbiano modificato la tipologia e la cubatura originarie.

A fronte della presentazione della S.C.I.A. e delle D.I.A. prima citate ma in assenza della procedura volta ad acquisire il consenso del concessionario ben può ritenersi che il Comune potesse esercitare i propri poteri repressivi edilizi in quanto le dichiarazioni e gli atti privati volti a legittimare le attività costruttive realizzate erano inidonee a produrre gli effetti legalmente previsti in assenza del predetto presupposto legittimante a prescindere dalla revoca della concessione.

8.4 L'appellante critica la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto non applicabile alla fattispecie l'art. 2, comma 2, lett. c) della legge 109/94, riproponendo il secondo motivo di ricorso in primo grado.

Anche questa censura è infondata.

La legge 109/94 è stata citata (tra gli atti impugnati) unicamente nella Determinazione dirigenziale n. 1396, numero di protocollo 61492, adottata, in data 18.06.2014, dall'Unità Tecnica - S.U.E. del Municipio II di Roma Capitale, con la quale è stato disposto l'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies,

legge 241/90, della S.C.I.A. protocollo n. 30463/13 del 30.04.2013, della D.I.A. n. 37881/2013 del 30.05.2013 e della D.I.A. nuovi tipi n. 55460.

Peraltro detta legge, in tale delibera, viene citata nella parte narrativa, mentre con la stessa delibera sono stati esercitati i poteri previsti dal d.p.r. 380/01 e dall'art. 21 l.r. 15/2008.

Nella narrativa, infatti, l'Amministrazione ha voluto chiarire di voler recepire l'indicazione proveniente dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di cui alla nota n. 34004 del 24 maggio 2002, che, nel riscontrare il quesito a suo tempo proposto dal Comune di Roma, ha rilevato come i concessionari di esercizio di infrastrutture destinate al pubblico servizio – novero nel quale rientra indubitabilmente un impianto sportivo – rientrano nell'elencazione di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 109/94 e pertanto sono soggetti all'applicazione, sia pure parziale (articolo 2, comma 3, della stessa legge 104/94) della legge quadro sui lavori pubblici.

Correttamente il primo giudice ha sottolineato che il perno, con valenza autonoma, di entrambi i provvedimenti di cui si discute è costituito dall'avvenuta realizzazione delle opere in carenza di idoneo titolo abilitativo, oltre che dell'approvazione dell'Amministrazione comunale proprietaria del bene.

In tale contesto, il tema degli ambiti di applicazione della legge quadro sui lavori pubblici, ha un ruolo marginale e non dirimente. Sono da condividere, pertanto, le argomentazioni svolte dal giudice di prime cure.

9. Il secondo motivo di appello è così rubricato: «*Sul capo n. 5) della sentenza impugnata:*

Violazione e falsa applicazione di legge - Violazione dell'art. 21-quinquies l. 241/1990 – Difetto assoluto di motivazione».

L'appellante ripropone le censure sollevate nel terzo e nel quarto motivo di ricorso in primo grado ritenendo non persuasive le argomentazioni addotte dal giudice di prime cure per rigettarle.

Con la terza doglianza la ricorrente lamentava che l'Amministrazione non avrebbe considerato che i lavori in parola, non avendo concretizzato aumento della cubatura originaria ovvero della superficie utile calpestabile nonché non avendo mutato la sagoma del preesistente edificio e rientrando quindi tra gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), non necessitavano del permesso di costruire, essendo realizzabili previa presentazione di D.I.A. in alternativa al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, comma 3 del d.p.r. 380/2001, come avvenuto nella specie.

Con la quarta doglianza la ricorrente lamentava che contrariamente a quanto dichiarato negli impugnati provvedimenti amministrativi, e tenuto conto che l'impianto sportivo resterebbe sostanzialmente tale, gli operati mutamenti nella disposizione dei singoli spazi non sarebbero rilevanti dal punto di vista edilizio-urbanistico e non integrerebbero un cambio di destinazione d'uso, che richiede, per giurisprudenza ormai costante, il passaggio tra due categorie urbanisticamente autonome.

Il motivo è infondato.

9.1 Sotto un primo profilo, l'appellante:

- contesta che gli interventi realizzati siano privi di titolo edilizio per violazione dell'art. 10, comma 1, lett. c) del d.p.r. 380/2001 essendo stati eseguiti previa presentazione di due D.I.A. edilizie ai sensi degli art. 22 e 23 del d.p.r. n. 380 del 2001;
- ritiene che erroneamente il Giudice di prime cure abbia ritenuto abusiva la realizzazione della costruzione di circa 180 mq, sita al piano terra, adibita a *reception* e *store*, in sostituzione del precedente spogliatoio (costruzione per la quale, secondo il primo giudice, era necessario il permesso di costruire stante il carattere innovativo del fabbricato);
- sostiene che non c'è nessuna nuova costruzione anche perché l'ottenimento delle autorizzazioni del Genio Civile e della autorizzazione paesaggistica, attraverso il deposito di una S.C.I.A. e ben due D.I.A. attesterebbe la mera ristrutturazione della struttura preesistente;
- afferma che gli atti impugnati e il giudice di prime cure non avrebbero esternato il ragionamento logico giuridico atto a consentire alla Società appellante di conoscere la motivazione sull'asserita mancanza del permesso di costruire e della conseguente insufficienza dei titoli presentati e poi annullati;
- ribadisce che nella specie non ci sia stato né aumento della superficie utile calpestabile né aumento della cubatura.

Le censure non possono essere accolte.

Il ragionamento, condivisibile, del primo giudice ha seguito un percorso argomentativo che non viene inficiato dalle affermazioni dell'appellante.

Limitando la nostra analisi all'aspetto urbanistico – edilizio (essendo il tema del rapporto tra concessionario e concedente stato già affrontato in precedenza) il Tar per il Lazio ha rilevato che:

- sull'area grava il vincolo paesaggistico ex d.lgs. 42/2004, in quanto ricadente nell'ambito della "Valle del Tevere";
- lo spostamento della sala adibita a *store* in coincidenza con l'area *reception*, che, causa la chiusura degli ulteriori accessi all'impianto, è divenuta l'unica via di ingresso ai campi sportivi, rende evidente che l'accesso agli impianti sportivi sconta, dopo l'intervento, il necessario passaggio per l'attività commerciale, realizzata sostanzialmente *ex novo* con i lavori oggetto dei provvedimenti impugnati, incompatibilmente con la vocazione prevalentemente sociale della struttura;
- i lavori realizzati su tutta l'area affidata in concessione alla società, che, come visto, hanno avuto anche a oggetto la realizzazione di un'area adibita a ristorazione, lasciando intravedere, nel loro complesso, gli scopi prettamente privatistico-commerciali cui è stata asservita l'area, che è stata distolta, al contempo, dal perseguimento dell'interesse pubblico costituito dalla promozione dell'attività sportiva;
- tra gli interventi abusivi figura anche l'avvenuta realizzazione *ex novo* della costruzione di circa 180 mq, adibita a *reception* e attività commerciale di vendita, in sostituzione del precedente spogliatoio, per

la quale non appaiono sussistere dubbi sulla necessità del previo ottenimento di un permesso di costruire, stante il carattere innovativo del fabbricato.

Il ragionamento svolto dal giudice di prima istanza è corretto.

In tema di edilizia, nel valutare un intervento edilizio consistente in una pluralità di opere, è da effettuarsi una valutazione globale delle stesse; la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di capire l'effettiva portata dell'operazione (Cons. Stato, sez. III, 31/05/2021, n. 4142).

Gli interventi edilizi che vanno ad alterare, anche sotto il profilo della distribuzione interna, l'originaria consistenza fisica dell'immobile e comportano l'inserimento di nuovi impianti e la modifica e redistribuzione dei volumi rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia (Cons. Stato, sez. VI, 15/03/2022, n. 1813) inoltre ove la consistenza volumetrica sia aumentata in modo consistente l'intervento assume carattere innovativo e può essere considerato alla stregua di una nuova costruzione. Occorre quindi nella specie verificare se si sia di fronte a interventi di mero consolidamento che comportano una demolizione e ricostruzione sostanzialmente rispettosa della consistenza del precedente manufatto e di manutenzione straordinaria o ad interventi eccedenti tale nozione.

Ciò che contraddistingue la ristrutturazione edilizia – anche a prescindere dall'art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001 - dalla nuova edificazione è la già avvenuta trasformazione del territorio, attraverso una edificazione di cui si conservi la struttura fisica, ovvero la cui stessa struttura fisica venga del tutto sostituita, ma, in quest'ultimo caso, con ricostruzione, se non fedele (termine espunto dall'attuale disciplina), comunque rispettosa della volumetria e, nell'ipotesi di immobili vincolati, quale quello che ne occupa, anche della sagoma della costruzione preesistente.

Di talché, se l'intervento edilizio è eseguito in zona vincolata deve, in ogni caso, essere anche rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente tanto per gli interventi di demolizione e ricostruzione quanto per quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione.

Quando un manufatto poi viene stravolto nelle sue caratteristiche essenziali, così come autorizzate, l'intervento è da qualificare non di “ristrutturazione” bensì di “nuova costruzione”.

Con tale locuzione si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni lato sensu intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo (il cui tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento) che possono sostanziarsi o nella costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati o nell'ampliamento di quelli esistenti

all'esterno della sagoma stabilita (in tal senso Cons. Stato VI n. 423 del 2021 ma altresì Cons. Stato, Sez. IV, 3 marzo 2020 n. 1536, Cons. Stato., Sez. II, 6 aprile 2020 n. 2304)

Pur consentendo l'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380/2001 di qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, tuttavia occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente (Cons. Stato, Sez. IV, 28 gennaio 2016 n. 328) ed in ogni caso occorre considerare che nel caso dell'art. 10 comma 1 lett. c) del D.P.R. n. 380 del 2001 è necessario il permesso a costruire (sicchè tale intervento è assimilabile a nuova costruzione) e non è ammissibile la S.C.I.A.

Basterà in proposito considerare che la S.C.I.A. è stata presentata per un consolidamento sismico che si deve presumere rispettoso della consistenza originaria e le D.I.A. per manutenzione straordinaria e per redistribuzione degli spazi interni.

Il primo giudice ha dapprima operato una valutazione nell'insieme degli abusi commessi per giungere alla conclusione che gli stessi, per la loro portata, comportavano il rilascio del permesso di costruire (che si tratti di manufatti riportabili alla nozione di nuova costruzione o alla nozione di cui all'art. 10 comma 1 lett.c) essendo a tal fine indifferente).

Inoltre ha esaminato singoli interventi (come la realizzazione di circa 180 mq, adibiti a *reception* e attività commerciale di vendita mentre si era chiesto di demolire e ricostruire lo spogliatoio per consolidarlo staticamente) che, in quanto riconducibili alla nozione di nuova costruzione, di per sé richiedono il rilascio del permesso di costruire.

La sentenza di primo grado risulta, pertanto, correttamente motivata.

9.2 L'appellante sostiene che per parlare di un mutamento di destinazione d'uso in senso giuridicamente rilevante, occorre riferirsi al mutamento tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, tenuto conto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto (c.d. mero mutamento d'uso), ma non diversi regimi urbanistico - contributivi, stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria.

L'appellante critica la sentenza impugnata sostenendo che nella specie non ci sarebbe stato nessun mutamento di destinazione perché le strutture concesse rimangono sempre adibite al solo e prettamente prevalente fine dello svolgimento delle attività sportive esercitate all'interno dell'impianto di Via degli Olimpionici n. 71.

Anche questa censura non merita accoglimento.

La sentenza di prime cure ha evidenziato come alcune parti della struttura hanno cambiato la loro vocazione: si pensi alle aree destinate *ex novo* ad attività commerciali e ad attività di ristorazione.

Questi mutamenti sono idonei ad incidere sul carico urbanistico (secondo il quadro delle definizioni uniformi allegato allo schema di regolamento edilizio tipo approvato in attuazione dell'art. 4, comma 1-*sexies* del d.p.r. 380/2001, per carico urbanistico si intende il fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso; costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso).

Ed è proprio al carico urbanistico che la giurisprudenza guarda per giudicare la rilevanza del mutamento della destinazione d'uso (a dire di Cons. Stato, sez. VI, 12/07/2021, n. 5264, il mutamento di destinazione d'uso di un immobile deve considerarsi urbanisticamente rilevante e, come tale, soggetto di per sé all'ottenimento di un titolo edilizio abilitativo, con l'ovvia conseguenza che il mutamento non autorizzato della destinazione d'uso che alteri il carico urbanistico, integra una situazione di illiceità a vario titolo, che può e anzi deve essere rilevata dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza).

D'altronde lo stesso appellante afferma: «*Si deve considerare a tale riguardo che l'impianto sportivo soffre di una continua competizione con gli altri circoli sportivi che possono offrire nel medesimo mercato ancora più servizi e assicurarsi in questo modo una maggiore clientela*» (pag. 19 dell'atto di appello).

Scopo degli interventi era aumentare la clientela (indipendentemente dallo scopo di lucro) e questo inevitabilmente si ripercuote sul carico urbanistico.

L'aver creato un nuovo ed unico accesso alla struttura che impone il passaggio dall'area *store*, la realizzazione e il posizionamento della stessa area *store* in evidenza, la creazione dell'area ristorazione sono tutti elementi che, nel loro insieme, testimoniano il mutamento di destinazione d'uso dei locali della struttura oggetto degli interventi.

Di qui la correttezza delle conclusioni cui è pervenuta la sentenza impugnata.

10. Il terzo motivo di appello è così rubricato: «*Sul capo n. 7) ed 8) della sentenza impugnata: Violazione e falsa applicazione di legge – Violazione dell'art. 21-quinquies l. 241/90. Difetto assoluto di motivazione*».

10.1 L'appellante ribadisce che gli atti impugnati avrebbero dovuto avere una motivazione rafforzata.

La censura è infondata.

In caso di abusi edilizi, sotto l'aspetto repressivo, l'ordine di demolizione, come tutti i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, è atto vincolato, che non richiede una valutazione specifica delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati,

né ancora una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare (Cons. Stato, sez. VI, 11/06/2021, n. 4534).

10.2 L'appellante ritiene, infine, non convincenti le argomentazioni riportate al punto 8 della sentenza impugnata. Si sostiene che del tutto arbitrariamente nel capo in parola si afferma che costituirebbe mera irregolarità, priva in quanto tale di valenza viziante, la circostanza che il nuovo ordine demolitorio adottato con determinazione dirigenziale n. 848, numero di protocollo 43975, abbia ingiunto alla ricorrente la messa in pristino di alcuni luoghi (nello specifico il campo di calcio a 5 con fondo sintetico completo di porte, panchine, recinzioni e tribune) che, invero, la ricorrente aveva già provveduto a ripristinare come attestato dal verbale di ottemperanza del 28.10.2014 a mente del quale: "in luogo del campo di calcio a 5 con fondo sintetico è stata ripristinata l'area da adibire a parcheggio".

Ciò denoterebbe un evidente eccesso di potere della P.A. per travisamento dei fatti e carenza di istruttoria e pertanto sufficiente a comportare l'annullamento (perlomeno parziale), in quanto illegittimo, dell'ordine di demolizione richiamato.

La censura non merita accoglimento.

L'appellante aveva spontaneamente ripristinato solo uno dei tanti abusi commessi. Che l'ordinanza 848/2015 (che aveva reiterato l'ordine di demolizione) non ne abbia dato conto nel rielencare tutti gli abusi commessi è una mera irregolarità formale non avente efficacia viziante dell'atto amministrativo di accertamento dell'abuso e del conseguente ordine di demolizione a fronte della mancata rimozione della maggior parte delle opere eseguite senza titolo.

L'ordine di demolizione non può, per sua natura, che riguardare le opere non rimosse, dovendosi doverosamente tener conto di tale incontestabile circostanza sia nell'interpretare la concreta portata della demolizione sia nell'ambito delle complesse successive attività esecutive. D'altronde un provvedimento amministrativo non può che essere interpretato alla luce degli atti e del procedimento pregressi.

11. Per le ragioni esposte l'appello deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento delle spese relative al presente giudizio, che si quantificano in € 3.000,00 (tremila), in favore del Comune di Roma Capitale, oltre accessori, se per legge dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Pascuzzi

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO