

Pubblicato il 30/05/2024

N. 11146/2024 REG.PROV.COLL.
N. 04821/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4821 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

-OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS- -OMISSIS-,
rappresentati e difesi dall'avvocato Luca Zerella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Magnanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS- -OMISSIS- (già -OMISSIS- -OMISSIS-), rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Botto, Giacomo Testa, Antonio D'Arcangelo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- determinazione dirigenziale n. rep.-OMISSIS-del -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS-del -OMISSIS-, assunta dal Comune di Roma Capitale – Dip.to Programmazione e Attuazione Urbanistica – Segreteria di Direzione Apicale, avente ad oggetto: “Proposta presentata dall'-OMISSIS--OMISSIS- in data -OMISSIS- (prot. Dipartimento PAU -OMISSIS— 2022), per la realizzazione e gestione di un nuovo Stadio di Calcio nella zona urbana di -OMISSIS- – ai sensi, dell'allora vigente, art. 1 co. 304 della legge 147/2013, come modificato dall'art. 62 del DL 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 96/2017 – ed oggi disciplinata dal D.lgs. n. 38 del 28.02.2021 (c.d. “Nuova Legge Stadi”). Conclusione motivata della Conferenza dei Servizi preliminare, ai sensi ex art. 14bis, co. 5, L. n. 241/1990 in forma semplificata in modalità asincrona”;
- determinazione dirigenziale n. rep. -OMISSIS- del -OMISSIS- – n. prot.-OMISSIS- del -OMISSIS-, assunta dal Comune di Roma Capitale – Dip.to Programmazione e Attuazione Urbanistica – Segreteria di Direzione Apicale, avente ad oggetto: “Integrazione allegati – Determinazione Dirigenziale repertorio -OMISSIS-del -OMISSIS- di conclusione motivata della Conferenza dei Servizi preliminare, ai sensi ex art. 14bis, co. 5, L. n. 241/1990 in forma semplificata in modalità asincrona della proposta presentata dall'-OMISSIS--OMISSIS- in data -OMISSIS- (prot. Dipartimento PAU -OMISSIS— 2022), per la realizzazione e gestione di un nuovo Stadio di Calcio nella zona urbana di -OMISSIS- – ai sensi, dell'allora vigente, art. 1 co. 304 della legge 147/2013, come modificato dall'art. 62 del DL 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 96/2017 – ed oggi disciplinata dal D.lgs. n. 38 del 28.02.2021 (c.d. “Nuova Legge Stadi”)”;
- verbale conclusivo della conferenza di servizi preliminare, relativa alla proposta presentata dall'-OMISSIS--OMISSIS- in data -OMISSIS- (prot. Dip.to PAU -OMISSIS-);
- nota prot.-OMISSIS- del -OMISSIS-, assunta dal Comune di Roma Capitale – Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione

Pianificazione Generale, avente ad oggetto “Nuovo stadio della -OMISSIS- in località -OMISSIS-. Conferenza dei Servizi Preliminare indetta con prot. -OMISSIS- del -OMISSIS-. Richiesta integrazioni documentali necessarie per l'esame istruttorio e l'espressione del Parere di competenza in riferimento al progetto pervenuto con prot. -OMISSIS-)”;

- nota prot. -OMISSIS- del -OMISSIS- del Comune di Roma Capitale – Dip.to Programmazione e Attuazione Urbanistica, sconosciuta nel contenuto in quanto non pubblicata sul sito di Roma Capitale al link [http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg/aggiornamenti/s-](http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg/aggiornamenti/s-OMISSIS-.html)

OMISSIS-.html recante atto di indizione della conferenza dei servizi preliminare;

- istanza del proponente per la convocazione della conferenza dei servizi preliminare, acquisita dal Dip.to PAU al prot. -OMISSIS- del -OMISSIS-, quale atto di avvio del procedimento amministrativo conclusosi con Determinazione Dirigenziale n. rep.-OMISSIS-del -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS-del -OMISSIS-.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

Per l'annullamento

- della Deliberazione -OMISSIS- adottata dall'Assemblea Capitolina nella seduta pubblica del -OMISSIS-, protocollo RC -OMISSIS-, pubblicata per estratto nell'albo pretorio di Roma Capitale in data 6 giugno 2023, avente ad oggetto la dichiarazione di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. 38/2021, della proposta di realizzazione di un nuovo stadio di calcio multifunzionale e di opere infrastrutturali connesse, presentata dalla -OMISSIS- s.p.a. con istanza acquisita al prot. -OMISSIS- in data-OMISSIS-;

- della “Proposta di Deliberazione che si sottopone all'approvazione Dell'Assemblea Capitolina”, adottata dalla Giunta Capitolina con decisione -OMISSIS-, acquisita al prot. RC -OMISSIS-, avente ad oggetto: “Nuovo Stadio di calcio in Roma, località -OMISSIS- – Studio di fattibilità. Dichiarazione di pubblico interesse – con condizioni, prescrizioni e

raccomandazioni – della proposta pervenuta agli atti del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, prot. -OMISSIS-del -OMISSIS-, da parte dell'-OMISSIS--OMISSIS-, ex art. 1 co. 304 della legge n. 147/2013 e art. 62 del DL50/2017 convertito con modificazioni dalla legge 96/2017 – attualmente disciplinata dal D.Lgs. 38/2021”;

- nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguente, ancorché sconosciuto, che incida sulla posizione giuridica di parte ricorrente;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di -OMISSIS- -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2024 il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato a Roma Capitale ed alla società controinteressata a mezzo pec in data 14.3.2023, nonché ritualmente depositato il 16.3.2023, i ricorrenti in epigrafe hanno adito questo Tribunale per l'annullamento:

- della Determinazione Dirigenziale n. rep.-OMISSIS-del -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS-del -OMISSIS-, assunta dal Comune di Roma Capitale – Dip.to Programmazione e Attuazione Urbanistica – Segreteria di Direzione Apicale, avente ad oggetto: “Proposta presentata dall'-OMISSIS--OMISSIS- in data -OMISSIS- (prot. Dipartimento PAU -OMISSIS— 2022), per la realizzazione e gestione di un nuovo Stadio di Calcio nella zona urbana di -OMISSIS- – ai sensi, dell'allora vigente, art. 1 co. 304 della legge 147/2013, come modificato dall'art. 62 del DL 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 96/2017 – ed oggi disciplinata dal D.lgs. n. 38 del 28.02.2021 (c.d. “Nuova Legge Stadi”). Conclusione motivata della

- Conferenza dei Servizi preliminare, ai sensi ex art. 14bis, co. 5, L. n. 241/1990 in forma semplificata in modalità asincrona”;
- della Determinazione Dirigenziale n. rep. -OMISSIS- del -OMISSIS- – n. prot.-OMISSIS- del -OMISSIS-, assunta dal Comune di Roma Capitale – Dip.to Programmazione e Attuazione Urbanistica – Segreteria di Direzione Apicale, avente ad oggetto: “Integrazione allegati – Determinazione Dirigenziale repertorio -OMISSIS-del -OMISSIS- di conclusione motivata della Conferenza dei Servizi preliminare, ai sensi ex art. 14bis, co. 5, L. n. 241/1990 in forma semplificata in modalità asincrona della proposta presentata dall’-OMISSIS--OMISSIS- in data -OMISSIS- (prot. Dipartimento PAU -OMISSIS— 2022);
 - del verbale conclusivo della conferenza di servizi preliminare, (prot. Dip.to PAU -OMISSIS-);
 - della nota prot.-OMISSIS- del -OMISSIS-, assunta dal Comune di Roma Capitale – Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione Pianificazione Generale, avente ad oggetto “Nuovo stadio della -OMISSIS- in località -OMISSIS-. Conferenza dei Servizi Preliminare indetta con prot. -OMISSIS- del -OMISSIS-. Richiesta integrazioni documentali necessarie per l’esame istruttorio e l’espressione del Parere di competenza in riferimento al progetto pervenuto con prot. -OMISSIS- del 0-OMISSIS- (-OMISSIS-)”;
 - della nota prot. -OMISSIS- del -OMISSIS- del Comune di Roma Capitale – Dip.to Programmazione e Attuazione Urbanistica, recante atto di indizione della conferenza dei servizi preliminare;
 - dell’istanza del proponente per la convocazione della conferenza dei servizi preliminare, acquisita dal Dip.to PAU al prot.-OMISSIS- del -OMISSIS-, quale atto di avvio del procedimento amministrativo conclusosi con Determinazione Dirigenziale n. rep.-OMISSIS-del -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS-del -OMISSIS-;

- nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguente, ancorché sconosciuto, che incida sulla posizione giuridica di parte ricorrente.
2. Con la presente iniziativa processuale, i ricorrenti, i quali affermano di essere proprietari di unità immobiliari nell'area di -OMISSIS---OMISSIS-, in Roma, avversano le summenzionate determinazioni, afferenti all'iter, disciplinato dalla L.n.147/2013 (come novellato dall'art. 62 del D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. 96/2017 e dal D.Lgs.n.38/2021---cd. Legge Stadi), attivato dalla società sportiva professionistica-OMISSIS-, per la realizzazione del nuovo stadio nella città di Roma, in data -OMISSIS-, nell'area di -OMISSIS---OMISSIS-.
3. Con un unico motivo di ricorso, si deduce la violazione e la falsa applicazione delle normative che disciplinano il procedimento speciale in questione (artt.62, D.L. 50/2017 e art. 1, comma 304 e ss., L. 147/2013, D.Lgs. 38/2021) nella misura in cui, in violazione dell'art.183, co.8 D.Lgs.n.50/2016, richiamato dalle predette disposizioni, la-OMISSIS-, nella qualità di soggetto promotore, non ha dichiarato di possedere i requisiti soggettivi previsti dal "secondo" codice dei contratti pubblici in tema di finanza di progetto, né Roma Capitale, prima di dare corso agli atti impugnati, li ha comunque verificati, con conseguente invalidità della proposta di cui allo studio di fattibilità presentato dalla-OMISSIS- e illegittimità, in via derivata, degli atti adottati dall'Amministrazione.
4. Roma Capitale si costituiva in giudizio, in data 3.4.2023, per resistere al ricorso, sulla base delle argomentazioni sviluppate nelle memorie successivamente versate in atti.
5. Con ordinanza n.2004/2023, pubblicata il 13.4.2023, il Tribunale respingeva la domanda cautelare.
6. Seguiva, in data 20.7.2023, la costituzione in giudizio dell'As Roma, parimenti per avversare le ragioni del ricorso.
7. Con successivi motivi aggiunti, notificati a mezzo pec ai soggetti intimati in data 7.7.2023 e tempestivamente depositati il 26.7.2023, i ricorrenti adivano

nuovamente questo Tribunale, per l'annullamento:

- della Deliberazione -OMISSIS- adottata dall'Assemblea Capitolina nella seduta pubblica del -OMISSIS-, protocollo RC -OMISSIS-, pubblicata per estratto nell'albo pretorio di Roma Capitale in data 6 giugno 2023, avente ad oggetto la dichiarazione di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. 38/2021, della proposta di realizzazione di un nuovo stadio di calcio multifunzionale e di opere infrastrutturali connesse, presentata dalla -OMISSIS- s.p.a.;

- della "Proposta di Deliberazione che si sottopone all'approvazione Dell'Assemblea Capitolina", adottata dalla Giunta Capitolina con decisione -OMISSIS-, acquisita al prot. RC -OMISSIS-;

- nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguente, ancorché sconosciuto, che incida sulla posizione giuridica di parte ricorrente.

Si proponevano i motivi di gravame di seguito esposti in sintesi, e come meglio articolati nel relativo atto processuale:

- (primo motivo) violazione del D.p.r. n.327/2021 e della l.r. Lazio n.19/2022, nella misura in cui, sebbene la L.n.147/2013, come novellata dal D.Lgs.n.38/2021, abbia previsto che la conferenza di servizi decisoria produca gli effetti della corrispondente variante urbanistica, gli atti adottati da Roma Capitale sono stati adottati, in violazione delle suddette normative, senza prevedere il previo interpello della collettività, consentendo la possibile presentazioni di osservazioni sul progetto in approvazione, nonché attraverso il coinvolgimento mirato dei proprietari degli immobili specificamente interessati dalla realizzazione dell'opera pubblica;

- (secondo motivo) violazione dell'art.4, co.8 D.Lgs.n.38/2021, per difetto dell'istruttoria condotta dalla p.a. per valutare l'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti l'adozione della variante urbanistica;

- (terzo motivo) violazione dell'art.42 D.Lgs.n.267/2000, atteso che la delibera dichiarativa del pubblico interesse rientrava nella sfera di potere, generale e al

contempo residuale, della Giunta comunale, piuttosto che dell'assemblea capitolina.

8. Seguiva il deposito di ampia documentazione e articolate memorie difensive, a cura delle parti, anche in replica.

In particolare, la difesa della società controinteressata deduceva:

- in rito, l'inammissibilità del ricorso sotto plurimi profili, fra cui:

a) difetto di legittimazione attiva, in quanto i ricorrenti non hanno fornito prova alcuna della titolarità del diritto di proprietà affermato sugli immobili ubicati nella zona di interesse; b) carenza di interesse, nella misura in cui le avverse determinazioni, in special modo quella di conclusione della conferenza di servizi preliminare, non ledono in modo certo, concreto e attuale l'interesse dei ricorrenti, atteso che solo con la (successiva) presentazione del progetto definitivo sarà sciolta la riserva sull'inclusione o meno degli immobili in questione nel programma espropriativo e nella relativa "dichiarazione di pubblica utilità" ai sensi del D.p.r. n.327/2021;

- nel merito l'infondatezza del ricorso.

La difesa di Roma Capitale instava per la declaratoria di inammissibilità e, comunque, per la reiezione del ricorso, rilevando, fra l'altro:

- la carenza di un interesse attuale e concreto all'impugnazione, atteso che gli atti impugnati si situano all'interno di una fase preliminare del complesso iter amministrativo, di natura sostanzialmente non provvedimentale, come la conferenza di servizi preliminare e la successiva dichiarazione di pubblico interesse, afferente allo studio di fattibilità e non al progetto definitivo;

- l'infondatezza dei motivi di gravame.

9. All'udienza del giorno 22 maggio 2024 la causa veniva quindi trattenuta in decisione.

10. In via preliminare, il Collegio prende atto del chiarimento fornito, nel corso dell'udienza di trattazione, dalla difesa della società controinteressata, in merito al (mero) cambio di denominazione della stessa (da "-OMISSIS- - OMISSIS-", nominativo indicato nel ricorso in "-OMISSIS- s.r.l.", indicato

nella costituzione in giudizio della controinteressata), ad invarianza pertanto di soggetto giuridico (si rileva, ad ogni buon conto, la coincidenza dei numeri di codice fiscale e partita iva, oltre che di sede legale). Nel presente giudizio si farà dunque riferimento alla -OMISSIS- s.r.l. (già -OMISSIS- -OMISSIS-).

E' fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalle difese delle parti intimiate, per quanto di seguito esplicitato, e peraltro in alcun modo contrastata dalla difesa dei ricorrenti, in primo luogo con riguardo al difetto di legittimazione attiva. Si osserva infatti che i ricorrenti, anche a fronte della contestazione ad opera della difesa della controinteressata, non hanno fornito prova alcuna del titolo di proprietà asseritamente vantato sugli immobili siti in Roma, -OMISSIS-. Del resto, la prova del titolo giuridico sottostante è condizione per fare ritenere sussistente la condizione di vicinitas rispetto alla località in cui il progetto in questione potrebbe essere realizzato (sulla vicinitas, quale corollario della legittimazione ad impugnare gli atti in materia edilizia e urbanistica, cfr., Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n.22 del 9.12.2021). Per converso (e specie in caso di contestazione ad opera delle controparti, come nella fattispecie in esame), la mera allegazione del titolo è insufficiente a dimostrare la sussistenza della legittimazione, occorrendo piuttosto, in applicazione della generale regola ex art.2697 c.c., fornire in giudizio la relativa prova (sul punto, cfr., *quam multis*, Cass., civ., 18.4.2024, n.10519; Cass., civ., 14.3.2024, n.6930), essendo la legittimazione ad agire una condizione dell'azione, che il giudice è tenuto ad accertare ex officio.

Fermo quanto precede, ad avviso del Collegio è pure fondato il rilievo relativo alla carenza di interesse ad agire, in particolare sotto il profilo dell'attualità dello stesso.

Come messo efficacemente in evidenza dalle difese di entrambi i soggetti intimati, le determinazioni avversate attengono ad una fase preliminare del progetto, presentato da-OMISSIS- in qualità di promotore, e volto alla futura realizzazione del nuovo stadio nell'area di -OMISSIS---OMISSIS-. In particolare, sia la determinazione conclusiva della conferenza di servizi

preliminare (rif. Determinazione Dirigenziale n. rep.-OMISSIS-del -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS-del -OMISSIS-) che la dichiarazione di pubblico interesse (rif. Deliberazione -OMISSIS- adottata dall'Assemblea Capitolina nella seduta pubblica del -OMISSIS-, protocollo RC -OMISSIS-) attengono allo studio di fattibilità presentato dalla -OMISSIS- in data -OMISSIS-.

Spetterà al progetto definitivo, ancora da presentare a cura di-OMISSIS- quale soggetto promotore, la compiuta perimetrazione dell'area interessata dal progetto, anche per le implicazioni di carattere espropriativo. Come pure risulta pacifico dalla complessiva prospettazione delle parti, le unità immobiliari di -OMISSIS- (asseritamente di proprietà dei ricorrenti) si collocano ai margini ovest dell'area di intervento (non interferendo quindi con la futura realizzazione dello stadio), ossia nell'area accessoria destinata alla realizzazione (se del caso) delle opere funzionali (es. Parco dello Stadio). Unicamente nel progetto definitivo (recte: progetto di fattibilità tecnica ed economica) sarà valutata la necessità di procedere con i relativi espropri (salva la successiva conferenza di servizi decisoria), né, d'altra parte, parte ricorrente ha dimostrato, a prescindere dall'esproprio (che, come detto, resta tuttavia eventuale e in ogni caso subordinato all'adozione di future determinazioni), la sussistenza di pregiudizi ulteriori imputabili al progetto.

L'assunto che precede trova altresì conferma:

a) nell'indirizzo giurisprudenziale che nega l'autonoma lesività della determinazione conclusiva della conferenza di servizi preliminare ex art.14 bis, co.5 .n.241/90, gravata con il ricorso introduttivo (cfr., Tar Napoli, 5.11.2019, n.5236, secondo cui “Il modulo tradizionale di svolgimento della Conferenza di Servizi preliminare prevede che il privato può partecipare alla stessa solo come osservatore, trattandosi di un modulo procedimentale di coordinamento tra Pubbliche Amministrazioni, cui il privato rimane spettatore. Inoltre, la Conferenza di servizi preliminare, o predecisoria, si colloca a mezza via tra Conferenza istruttoria e decisoria. Si tratta di un

modulo procedimentale che svolge la funzione di fornire indicazioni sulle condizioni per poter giungere ad una decisione favorevole. L'effetto specifico di tale tipo di Conferenza di Servizi è, quindi, da circoscrivere ad un autovincolo interno di natura istruttoria che, sia pure con forti limitazioni, non esclude decisioni difformi in sede di Conferenza di Servizi decisoria”). Tale impostazione non può non riverberare i propri effetti, in punto di interesse a ricorrere, anche nei confronti della dichiarazione di pubblico interesse ai sensi dell’art. 4, comma 4, del d.lgs. 38/2021, adottata a valle della conferenza preliminare;

b) nel disposto di cui all’art.4, co.5 D.Lgs.n.38/2021, recante disciplina vigente del procedimento amministrativo volto alla realizzazione dello stadio, in forza del quale il progetto di fattibilità tecnica ed economica “tiene conto” dell’esito della conferenza di servizi preliminare, lasciando chiaramente intendere che quest’ultima non rappresenta un vincolo tassativo, ma un parametro di riferimento per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica. Si osserva, peraltro, che nella previgente disciplina, di cui all’art.62, co.2, d.l. n.50/2017, convertito dalla L.n.96/2017 (successivamente abrogato dall’art. 12, comma 1, lett. f), D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 38), era prevista la possibilità, più restrittiva, di “discostarsene solo motivatamente”.

L'accoglimento delle eccezioni in rito consente di soprassedere dall'esame di merito delle doglianze prospettate.

11. Per quanto precede, il ricorso, siccome integrato da motivi aggiunti, va dichiarato inammissibile ai sensi di cui in motivazione.

Le spese di giudizio possono venire compensate, tenuto conto della definizione esclusivamente in rito della presente controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e siccome integrato da motivi aggiunti, lo dichiara inammissibile, ai sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dei soggetti ivi menzionati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Igor Nobile, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Igor Nobile

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.