

RICORSO AL CONSIGLIO DI STATO
- Bozza del dott. Arch. Rodolfo Bosi -

La Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha rigettato l'istanza dei ricorrenti con tre sintetiche motivazioni che vanno esaminate distintamente in ordine di importanza.

A – MOTIVI DI DIRITTO (*FUMUS BONI IURIS*)

La Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha rigettato l'istanza dei ricorrenti <<*considerato, infine, che, comunque, né il ricorso introduttivo né il successivo ricorso per motivi aggiunti appaiono, secondo la valutazione sommaria propria della presente fase cautelare, sostenuti da un adeguato fumus boni iuris*>>.

L'Ordinanza non spiega le ragioni per cui le censure portate come necessario presupposto tanto del ricorso introduttivo quanto del successivo per motivi aggiunti non siano sostenute da un adeguato *fumus boni iuris*, ma sembra avere accolto di fatto i contenuti delle diverse memorie difensive che hanno riguardato ognuno dei motivi di censura portati.

È quindi opportuno oltre che necessario prendere in esame separatamente ognuno dei motivi di censura per dimostrarne il pieno fondamento dopo avere controdedotto alle avverse argomentazioni portate nelle diverse memorie difensive.

1. VIOLAZIONE DEL REGOLAMENTO DI RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

La memoria difensiva per **Roma Capitale** prende in esame soltanto la violazione della lettera n) dell'art. 17 del D.P.R. n. 233/2007 e non anche il 4° comma dell'art. 20 del D.P.R. n. 173/2004, per arrivare a sostenere strumentalmente in termini di "metodo" che <<*è entrata in vigore successivamente alla convocazione della prima conferenza di servizi*>>.

La memoria difensiva per la **Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo** sostiene a sua volta che <<*la censura proposta è radicalmente destituita di fondamento dal momento che i ricorrenti omettono di dire – forse volutamente - che in ordine all'intervento in questione sono intervenuti i pareri della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio, nonché della Soprintendenza per i Beni Archeologici (cfr. pareri del 3/12/2007 e del 07/12/2007)*>>: arriva però ad ammettere in modo del tutto contraddittorio che <<*sebbene dimostrino di sapere dell'esistenza di detti pareri (in quanto li includono tra i provvedimenti impugnati), tuttavia non ne fanno alcuna menzione nel motivo di diritto nel commento*>> e <<*pertanto, già per queste brevi considerazioni le doglianze meritano una secca reiezione*>>.

La memoria arriva a sostenere alla fine la stessa argomentazione fatta da Roma Capitale, vale a dire che, anche a voler affrontare il dedotto vizio di violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del D.P.R. n. 233/2007, la norma è entrata in vigore il 30.12.2007 dopo la 1° conferenza di servizi.

Controdeduzioni in termini di “metodo”

Come primo dei 2 motivi di diritto del ricorso introduttivo notificato il 6 novembre 2012 è stata portata la “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 17 COMMA 3° LETT. N. DEL D.P.R N. 233 DEL 26/11/2007 PUBBLICATO IN G.U. 15/12/2007 N 291”.

Come primo dei motivi di diritto del successivo ricorso per motivi aggiunti notificato il 18 febbraio 2013 è stata portata la “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 17 COMMA 3° LETT. N. DEL D.P.R N. 233 DEL 26/11/2007 PUBBLICATO IN G.U. 15/12/2007 N 291 (**SOSTITUTIVO DELL'ART. 20 COMMA 4° DEL D.P.R. N. 173/2004**)”.

Ai sensi della lettera n) del 3° comma dell' art. 17 del D.P.R. n. **233 del 26/12/2007** ***“il direttore in particolare: ... n) esprime il parere di competenza del Ministero in sede di conferenza di servizi, per gli interventi in ambito regionale, che riguardano le competenze di più' soprintendenze di settore”***.

Ma il 1° comma del successivo art. 21 dispone che viene però ***“abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, e successive modificazioni”***, che è rimasto quindi pienamente in vigore fino alla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 233/2007.

Per capire bene l'integrazione apportata con i motivi aggiunti è opportuno ripercorrere le fasi della riforma del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, a seguito della quale ai sensi della lettera a) del 1° comma dell'art. 19 del D.P.R. n. 173 del 10/6/2004 sono state istituite 17 Direzioni Regionali per i Beni Culturali e Paesaggistici, dei cui uffici sono articolazioni tanto le Soprintendenze per i Beni Architettonici e per il Paesaggio (che hanno sostituito le Soprintendenze per i beni architettonici ed il paesaggio e per il patrimonio storico-artistico e demotnoantropologico) quanto le Soprintendenze per il Patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropologico e le Soprintendenze per i Beni Archeologici.

Ai sensi della lettera b) del 4° comma dell'art. 20 del D.P.R. n. 173/2004 “il direttore regionale, oltre a svolgere le funzioni delegate, in particolare: ... b) *esprime il parere di competenza del Ministero in sede di conferenza di servizi per gli interventi, in ambito regionale, che riguardano le competenze di più soprintendenze di settore”*.

Se dunque dal 2004 era in vigore l'obbligo di acquisire il parere definitivo vincolante della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio, la 3° Unità Organizzativa “Sviluppo Impiantistica Sportiva” del Dipartimento Sport del Comune di Roma - quando con nota prot. n. 15122 del 12 dicembre 2007 ha convocato per il 14.12.2007 la Conferenza di Servizi per l'esame e l'approvazione del progetto definitivo riguardante la realizzazione dell'impianto sportivo nell'area sita all'interno del Piano di lottizzazione convenzionata “Colli d'Oro” – avrebbe dovuto convocare anche e soprattutto la suddetta Direzione Regionale: sono state invece convocate soltanto le 2 Soprintendenze interessate dal vincolo paesaggistico riguardante la “zona di interesse archeologico” del Parco di Veio, imposto con D.M. emanato il 24 febbraio 1986 ai sensi della lettera m) del 1° comma dell'art. 1 della legge n. 431/1985.

Nel verbale della Conferenza dei Servizi del 14/12/2007 (assunto al prot. n. 17228 del 14/12/2007 del XX Dipartimento – IV U.O. Sviluppo Impiantistica Sportiva) è riportato l'elenco delle

amministrazioni invitate, fra le quali non figura affatto la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio, che non risulta nemmeno nelle convocazioni della Conferenza dei Servizi del 22/7/2008 (effettuate via fax con nota prot. n. 10395 del 3/7/2008 e con nota prot. n. 105371 del 7/7/2008) quando era pienamente vigente il D.P.R. n. n. 233 del 26/12/2007.

A dimostrazione oggettiva della mancata convocazione della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio si riporta in allegato la nota prot. n. 21415 del 13/11/2012 con cui l'Arch. Federica Galloni ha dato seguito alla richiesta del ricorrente sig. Pasquale Annunziata trasmessa con raccomandata R/R il 5/11/2012 ed ha invitato sia la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Roma che la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma <<a verificare quanto in essa segnalato ed a valutare l'opportunità di intraprendere azioni di tutela>>.

Ad un successivo sollecito del sig. Pasquale Annunziata trasmesso sempre con R/R del 21/11/2012, con nota prot. n. 22799 del 30/11/2012 che si riporta parimenti in allegato ha comunicato che <<verificati gli atti d'ufficio, non sussistono atti d'archivio relativi all'argomento>> ed ha invitato <<le Soprintendenze in indirizzo a voler comunicare direttamente al richiedente l'esistenza e l'esito di un'eventuale istruttoria relativa all'argomento>>.

Dagli atti acquisiti risulta che la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Roma ha espresso il suo parere antecedentemente alla data di svolgimento della Conferenza dei Servizi, con nota prot. n. 10249 del 3 dicembre 2007 (acquisita poi agli atti della IV° U.O. del Dipartimento XX con il prot. n. 16979 dell'11 dicembre 2007): va messo in evidenza che la nota non è stata trasmessa nemmeno per conoscenza alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio di cui era Responsabile all'epoca l'arch. Francesco Prosperetti e che il "parere" è stato espresso tenendo conto solo del P.T.P. n. 15/7 "Veio-Cesano" e non anche del P.T.P.R. perché a quel momento era stato adottato dalla Giunta Regionale con la deliberazione n. 556 del 25 luglio 2007 e non ancora integrato con la successiva deliberazione n. 1025 del 21 dicembre 2007, né a maggior ragione pubblicato sul B.U.R.L. (avverrà il 14 febbraio 2008).

La Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per il Comune di Roma, di cui a quell'epoca era Responsabile proprio l'arch. Federica Galloni (non ancora diventata Direttore Regionale) si è espressa con nota prot. n. 10249 del 7/12/2007 trasmessa solo al Comune di Roma e non anche almeno per conoscenza alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio di cui era Responsabile all'epoca sempre l'arch. Francesco Prosperetti.

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 26/12/2007, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 15 dicembre 2007, è stato emanato il "Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

Ai sensi del 1° comma dell'art. 16 "Sono organi periferici del Ministero:

- a) le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici;
- b) le soprintendenze:
 - 1) per i beni archeologici;
 - 2) per i beni architettonici e paesaggistici;
 - 3) per i beni storici, artistici ed etnoantropologici".

Ai sensi della lettera n) del 3° comma del successivo art. 17 *“il direttore in particolare: ... n) esprime il parere di competenza del Ministero in sede di conferenza di servizi, per gli interventi in ambito regionale, che riguardano le competenze di più' soprintendenze di settore”*.

Il 1° comma dell'art. 21 dispone che “*é abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, e successive modificazioni*”.

Come si può ben vedere dal confronto con il D.P.R. n. 173/2004, é stato ribadito con lo stesso identico testo l'obbligo di acquisire il parere definitivo vincolante della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio, che però é scattato con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 233/2007 avvenuta il 15/12/2007 (pubblicazione sulla G.U.), quindi dopo la Conferenza dei Servizi tenuta il 14/12/2007: ne deriva che ai fini delle convocazione a questa Conferenza dei Servizi vigeva ancora il D.P.R. n. 173/2004.

Il D.P.R. n. 233/2007 vigeva invece pienamente quando con nota prot. n. 10395 del 3 luglio 2008 è stata riconvocata per il 22 luglio 2008 la Conferenza di Servizi: vi é stata riconvocata anche la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per il Comune di Roma, di cui a quell'epoca era ancora Soprintendente proprio l'arch. Federica Galloni (non ancora diventata Direttore Regionale) che con nota prot. A565 del 21 luglio 2008 (acquisita agli atti della IV° U.O. del Dipartimento XX con il prot. n. 12399 dell'8 agosto 2008) *“non ritiene che sussistono motivi ostativi al prosieguo dell'iter procedurale”*.

Si mette in evidenza che anche la suddetta nota non é stata trasmessa nemmeno per conoscenza alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio e per di più non cita il P.T.P.R. che era invece diventato a quel momento pienamente vigente perché pubblicato sul B.U.R.L. dal 14 febbraio 2008, limitandosi a far presente che *“il Comune di Roma é tenuto ad accertare, per competenza, la rispondenza del progetto alle prescrizioni ... di ogni altro strumento di pianificazione urbanistico-territoriale anche allo stato di adozione”*.

La Soprintendenza Archeologica di Roma ha rinnovato il parere già reso precedentemente, con nota prot. n. 21161 del 21 luglio 2008 (a firma dell'arch. Maria Gloria Leonetti, acquisita poi agli atti della IV° U.O. del Dipartimento XX con il prot. n. 12451 del 7 agosto 2008): anche tale nota non é stata trasmessa nemmeno per conoscenza alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio.

Con D.P.R. n. 91 del 2 luglio 2009, pubblicato nel Supplemento ordinario alla G.U. n. 164 del 17/07/2009, é stato emanato il *“Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali”*.

Ai sensi del 1° comma dell'art. 1 *“Al decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, sono apportate le seguenti modificazioni: s) all'articolo 17: ... 7) al comma 3, lettera n), dopo la parola: «Ministero » è aggiunta la seguente: «, anche»*.

Ne deriva che il testo attualmente vigente della lettera n) del 3° comma dell'art. 17 del D.P.R. n. 233/2007 é il seguente: *“il direttore in particolare: ...n) esprime il parere di competenza del Ministero , anche in sede di conferenza di servizi, per gli interventi in ambito regionale, che riguardano le competenze di più soprintendenze di settore”*.

Il progetto è stato così approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 155 del 9/6/2010 che nelle premesse conferma la mancata convocazione della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio.

Da quanto sopra evidenziato si evince che in termini di “metodo” le dirette responsabilità e le conseguenti violazioni di legge relative alla mancata convocazione ad entrambe le Conferenze dei Servizi anche e soprattutto della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio sono imputabili esclusivamente a chi le ha promosse, vale a dire alla VI° U.O. “Sviluppo Impiantistica Sportiva” del Dipartimento XX del Comune di Roma, mentre alla Soprintendenza per i Beni Archeologici di Roma é imputabile soltanto la responsabilità di tipo meramente “formale” di non aver trasmesso nemmeno per conoscenza i propri “pareri” alla Direzione Regionale, come peraltro ha fatto anche la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per il Comune di Roma, di cui a quell’epoca era Soprintendente proprio l’arch. Federica Galloni, che ora é a capo della Direzione Regionale ed ha invitato entrambe le suddette Soprintendenze <<a valutare l’opportunità di intraprendere azioni di tutela>>.

Controdeduzioni in termini di “merito”

La memoria difensiva per **Roma Capitale** arriva a sostenere sempre strumentalmente, ma stavolta in termini di “merito”, che <<è evidente, dunque, che nell’ambito della procedura sono stati acquisiti tutti i pareri necessari e, dunque, il convincimento di ciascun organo preposto alla tutela degli interessi in gioco>> per cui <<**quand’anche fosse stato recepito il parere del Direttore Regionale, si può ragionevolmente sostenere che questo non sarebbe stato diverso**>>.

Si premette che in questa sede ci si limita a prendere in esame i “pareri” resi solo in occasione della 1° conferenza di servizi del 14/12/2007, perché verranno trattati a parte più avanti i “pareri” resi in occasione della 2° conferenza di servizi del 22 luglio 2008.

Alla fine dell’anno 2007 era pienamente vigente e con valore prescrittivo per le aree vincolate il Piano Territoriale Paesistico (in sigla P.T.P.) n. 15/7 “Veio-Cesano” che era stato adottato dalla Giunta Regionale del Lazio con deliberazione n. 10018 del 22 novembre 1988 ed era stato poi definitivamente approvato ai sensi dell’art. 1 della legge regionale n. 24 del 6 luglio 1998.

Destina la zona di “Colli d’Oro” a Sottozona di Tutela Limitata TLa/17 che in base all’art. 60 delle Norme è relativa alla <<Porzione di territorio comprendente l’estensione edificata di Labaro, come delimitata negli elaborati grafici alla tavola serie E3 numero 7i>>.

Il successivo art. 61 dispone che <<in tutte le sottozone di tutela limitata con le sigle TLa, TLb è consentita la realizzazione di nuovi edifici e opere infrastrutturali>>.

L’art. 61 delle Norme del P.T.P. n. 15/7 detta le prescrizioni generali della disciplina di tutela delle Sottozone TLa: ai sensi della lettera l) <<**per quanto attiene alla vegetazione è fatto obbligo: 11 – di conservare, integrare e/o riqualificare la vegetazione spontanea e la vegetazione ornamentale di pregio esistenti in conformità a quanto disposto al Titolo IV delle presenti norme**>>.

Il Titolo IV delle Norme del P.T.P. n. 15/7 è dedicato alle “Norme per i diversi tipi di manufatti”.

Ai sensi della lettera a2) dell'art. 76 delle Norme, che è relativa alle "Fondazioni", <<allo scopo di evitare danni e degradi strutturali alla consistenza dei luoghi e di conseguenza alla conformazione paesaggistica del territorio, salvo altri disposti di natura geotecnica e statica, **ai fini degli scavi di fondazioni è consentito lo scoticamento della superficie disponibile "SD" solo ad un valore non superiore al 20% dell'area di sedime "AS" dell'opera da realizzare: "SD" < _ 1,20 "AS">>.**

Ai sensi della lettera b) dell'art. 76 delle Norme, che è relativo ai "Movimenti di terra e servizi a rete", **"nelle aree con destinazione a verde, pubblico o privato, naturale e attrezzato, sono consentiti movimenti di terra limitati, solo se accompagnati da atto d'obbligo sul rimodellamento, l'inerbimento e l'impianto di adeguate essenze arboree nei modi e nei termini stabiliti dal Titolo V delle presenti norme, con relativo vincolo di mantenimento ancorché percorse dal fuoco, così come già disposto dalla legge 5431/1985"**.

Ai sensi della lettera b) dell'art. 79 delle Norme, che è relativo ad "Il paesaggio", lo spazio antropico "è articolato nelle seguenti unità elementari: B4 - aree di ville, parchi, giardini">>.

Il successivo art. 85 delle Norme dispone che <<**negli spazi antropici la tutela è finalizzata alla conservazione ed alla valorizzazione delle qualità paesistiche complessive mediante la conservazione, il ripristino ed il nuovo impianto di vegetazione di carattere antropico ornamentale**>>.

Ne deriva in conclusione che il P.T.P. n. 15/7 negli spazi antropici destinati a parchi o giardini prescriveva come prescrive tuttora la conservazione o comunque il mantenimento delle essenze arboree.

Nell'ambito della Conferenza dei Servizi del 14/12/2007 risulta viziato di legittimità non solo formalmente, ma anche sostanzialmente il parere espresso dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per il Comune di Roma con nota prot. 10249 del 27/12/2007 (acquisita poi agli atti della IV° U.O. del Dipartimento XX con il prot. n. 691 del 16 gennaio 2008), perché non ha riportato espressamente le prescrizioni dettate dal P.T.P. n. 15/7 vigenti a quel momento.

Nella nota suddetta l'allora Soprintendente arch. Federica Galloni <<comunica che non si ravvisano motivi ostativi alla realizzazione di quanto richiesto>>, che subordina però alle seguenti condizioni di tipo generale e non specifico: <<il Comune di Roma è tenuto ad accertare, per competenza, la rispondenza del progetto alle prescrizioni del P.R.G. vigente alle quali rimanda l'art. 59 del P.T.P. n. 15/7 "Veio-Cesano" essendo l'area interessata individuata come zona a Tutela Limitata a/17, **alle norme di attuazione del P.T.P. medesimo** ... >>.

La nota suddetta cita espressamente l'art. 59 delle Norme del P.T.P. n. 15/7 ai sensi del quale anche nella Sottozona di Tutela Limitata indicata con la sigla TLa/17 sono consentite trasformazioni conformi al P.R.G., perché <<vi è larga compatibilità tra le indicazioni del Piano Territoriale Paesistico e quelle degli strumenti urbanistici vigenti a cui si rimanda>> e rimanda in modo non precisato **"alle norme di attuazione del P.T.P. medesimo"** che non vietano la costruzione dell'impianto sportivo dentro il parco del Labaro, ma a condizione che non vengano abbattute le alberature esistenti.

Anche l'Area 2B.5 della Direzione Regionale Territorio e Urbanistica con nota prot. n. 201857 del 7/12/2007 ha espresso <<parere favorevole all'intervento, sotto l'aspetto paesaggistico, con le seguenti prescrizioni:

- Sia acquisito il parere della Soprintendenza Archeologica competente
- I lavori siano realizzati ai sensi del Titolo III Capo V e del Titolo IV Capi I-II-III delle Norme Tecniche del P.T.P.
- **L'impianto vegetazionale segua le prescrizioni del Titolo V delle Norme Tecniche del P.T.P.>>.**

Ne deriva in conclusione che in termini di "merito", volendo concordare per un attimo con la memoria difensiva di Roma Capitale, riferita però soltanto alla 1° conferenza di servizi, <<quand'anche fosse stato recepito il parere del Direttore Regionale, si può ragionevolmente sostenere che questo non sarebbe stato diverso>>, ma pur sempre subordinato alle prescrizioni dettate dal P.T.P. n. 15/7 ed in particolare al divieto di abbattere le alberature esistenti.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 28 DELLE NORME DI ATTUAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE (PTPR)

La memoria difensiva per **Roma Capitale** riconosce da un lato che <<i>pareri ricevuti dalla Soprintendenza archeologica di Roma e dalla Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio non prendano espressamente posizione sul tema>>, ma non risponde dall'altro lato alla precisa censura, ritenendo di superarla attribuendo una superiore valenza alla Valutazione di Impatto Ambientale della Regione Lazio-Dipartimento Territorio, Direzione Generale Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, perché farebbe riferimento tra l'altro alla serie di prescrizioni disposte <<prendendo a parametro di valutazione di legittimità proprio le Norme del Titolo V del PTP n 15/7 "Veio-Cesano">>.

Controdeduzione

Con nota prot. n. 90291 del 18 maggio 2009 l'Area 2S/04 – Valutazione Impatto Ambientale della Direzione Regionale Ambiente e Cooperazione tra i Popoli ha comunicato la sua "pronuncia di verifica di sull'applicabilità della V.I.A.": per stessa ammissione di Roma Capitale, alla voce "progetto delle aree a verde" tratta soltanto delle prescrizioni a valle relative agli "interventi di mitigazione degli impatti sulle componenti vegetazione, flora e fauna e paesaggio" e non dei divieti a monte di abbattimento degli alberi, citando per giunta in modo errato solo la lettera a) dell'art. 87 delle Norme del P.T.P. n. 15/7 che disciplina la "Alberatura circostante gli insediamenti sparsi", quando invece doveva tener conto della successiva lettera c) dello stesso art. 87 perché disciplina proprio le "Alberature di ville, parchi e giardini".

Si mette per di più in risalto che la suddetta nota afferma che <<**l'indagine vegetazionale ha dimostrato l'interferenza diretta su 159 (tra polloni e ceppaie) individui vegetali prevalentemente arborei, praticamente tutti di impianto artificiale**>> e precisa che <<**di questi 56 sono di origine esotica (47 robinie e 6 cipressi dell'Arizona) ed andranno quindi eliminati indipendentemente dalla possibilità di sopportare il trapianto. Delle rimanenti 76 piante individuate, solo 76 si mostrano in buone condizioni vegetative**>>

Dalla stessa nota deriva che l'impatto sulla vegetazione esistente appare tutt'altro che trascurabile, se si parla esplicitamente di "eliminare" 47 robinie e 6 cipressi dell'Arizona e di "abbattere" comunque 76 piante, per un totale quindi di 132 individui vegetali arborei.

Su questi presupposti errati la memoria difensiva per **Roma Capitale** arriva alla conclusione che *<<viste dunque le prescrizioni previste nello studio di verifica non sembra assolutamente condivisibile la deduzione di controparte che dall'odierno abbattimento di un numero di alberi fa derivare l'illegittimità dei provvedimenti gravati>>*

Controdeduzione

Si eccepisce che la violazione sta nel mancato rispetto dell'espresso divieto che è avvenuto a monte e costituisce quindi la causa e non nell'abbattimento degli alberi, che è avvenuto a valle e rappresenta solo l'effetto.

La memoria difensiva per la **Regione Lazio** arriva a sostenere che *<<quanto affermato non comporta alcuna illegittimità dell'atto regionale>>* perché *<<quanto sostenuto da parte ricorrente non risulta provato in quanto non specifica concretamente se l'area interessata dall'impianto effettivamente rientra in tale ambito>>*: la memoria *<<fa presente che al momento della conferenza di servizi del 14.12.2007, momento in cui la Regione Lazio è intervenuta con la nota impugnata, il PTPR del Lazio non era stato ancora adottato>>* e che *<<il PTPR ha comunque prestato particolare attenzione al rapporto con la normativa urbanistica vigente, prevedendo agli art. 62 e 63 delle norme del PTPR, norme transitorie di raccordo tra il piano paesistico e gli strumenti urbanistici, modulando l'applicazione delle nuove disposizioni in funzione degli strumenti comunali, generali o attuativi nonché di specifiche zone urbanistiche>>*.

Controdeduzione

Come terzo dei motivi di diritto del successivo ricorso per motivi aggiunti notificato il 18 febbraio 2013 è stata portata la "VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 28 DELLE NORME DI ATTUAZIONE DEL PIANO PAESISTICO TERRITORIALE REGIONALE (PTPR) DEL LAZIO", specificando *<<che destina il Parco del Labaro al sistema di "Paesaggio degli insediamenti in evoluzione" che è disciplinato dall'art. 28 delle Norme, la cui Tavola C al par. 3.4 relativo a "giardini, ville e parchi non rientranti nell'art. 15 l.r. 24/98" (cioè non sottoposti a specifico vincolo paesaggistico) prescrive l'obbligo di "conservazione degli impianti arborei", che nel caso di specie sono stati invece distrutti>>*.

Si tratta di una oggettiva specificazione della destinazione che il PTPR ha riservato all'area interessata dall'impianto, di cui ad ogni buon fine si rimette in allegato la dimostrazione con gli estratti dallo stesso PTPR: stupisce ad ogni modo che la Regione Lazio che ha redatto il PTPR metta in dubbio la destinazione dichiarata dai ricorrenti senza precisare quale sia l'effettivo ambito a cui è destinata l'area interessata dall'intervento.

Va per di più rilevato che, come risulta dal verbale della Conferenza dei Servizi del 22/7/2008, è risultata assente l'Area 2B.5 Urbanistica e Beni Paesaggistici di Roma e Provincia della Regione Lazio che ha quindi ignorato del tutto il PTPR da lei stessa redatto ed entrato in vigore nel frattempo.

Per quanto riguarda le “norme transitorie di raccordo tra il piano paesistico e gli strumenti urbanisti” che sono state volute richiamare, si fa presente che l’art. 62 delle Norme del PTPR al 5° comma dispone che <<**sono altresì fatte salve le previsioni degli strumenti attuativi approvati dopo l’entrata in vigore della l.r. 24/98 e fino alla data di pubblicazione del PTPR in quanto conformi con i PTP approvati**>>: come precedentemente dimostrato, il progetto così come approvato dal palazzetto dello sport non si può dire che sia “conforme” alle prescrizioni dettate dal P.T.P. n. 15/7 “Veio-Cesano” per quanto riguarda le alberature.

Per riguarda l’art. 63 delle Norme del PTPR si fa presente che alla lettera b) del 1° comma dispone che <<*nelle aree in cui le norme dei PTP rimandano alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, sono consentite loro varianti, fatte salve le modalità di tutela delle aree tutelate per legge, soltanto nei casi in cui esse ricadano contemporaneamente:*

a) *in aree di scarso pregio paesistico classificate dai PTP vigenti con il minimo livello di tutela ...;*

b) *nei seguenti Paesaggi del PTPR adottato: **Paesaggio urbano e in evoluzione***>>.

Ne deriva che il progetto del palazzetto dello sport è stato approvato in variante del P.R.G. dal momento che è stata cambiata la destinazione dell’area interessata dal progetto da verde pubblico a verde sportivo e che questa variante è consentita proprio perché l’area interessata è destinata dal P.T.P. n. 15/7 a sottozona di Tutela Limitata TLa/17 e dal P.T.P.R. a “Paesaggio degli insediamenti in evoluzione”.

Si mette in evidenza che il 4° comma dell’art. 7 delle Norme del PTPR stabilisce che <<*fino alla approvazione del PTPR resta ferma l’applicazione delle norme dei PTP vigenti*>> con la precisazione che <<**in caso di contrasto tra le disposizioni del PTPR adottato e dei PTP vigenti prevale la disposizione più restrittiva**>>: ne deriva che, considerato che il PTPR non ha fatto altro che recepire le prescrizioni del P.T.P. n. 15/7 “Veio-Cesano”, quand’anche non valesse o non si volesse considerare quanto da lui disposto, sarebbe comunque e pur sempre valido il divieto di abbattere gli alberi prescritto dal P.T.P. n. 15/7.

3. VIOLAZIONE DEL REGOLAMENTO COMUNALE DI PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA TRASFORMAZIONE URBANA.

La memoria difensiva per **Roma Capitale** evidenzia <<*l’assoluta inconferenza della deduzione dal momento che la normativa richiamata prescrive siffatta procedura garantistica della partecipazione dei cittadini per un novero di atti, all’interno dei quali non sembra assolutamente riconducibile il provvedimento gravato*>>.

La memoria per la **Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo** arriva a sostenere che <<*alla lettera b) dell’art. 3 del Regolamento citato è contemplata la Carta Municipale degli obiettivi, di cui all’art. 15, comma 3, delle N.T.A. del Piano regolatore Generale adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n., 33/2004; dunque un programma che non ha alcuna attinenza con il caso di specie*>>: aggiunge che <<*anche le altre ipotesi di programmazione/pianificazione territoriale prevista al cit. art. 3 non sembrano potersi attagliare al progetto per cui è causa, posto che tutte hanno una caratterizzazione generale e di vasta scala (incidendo su ampie porzioni di territorio)*

Controdeduzioni

Si eccepisce preliminarmente che la memoria presentata da Roma Capitale riconosce implicitamente una *“siffatta procedura garantistica della partecipazione dei cittadini”* e conseguentemente la oggettiva violazione del Regolamento nel caso che il provvedimento impugnato rientri nel novero degli atti previsti.

A conferma della procedura viene lo stesso sito internet del Comune di Roma che pubblica i vari progetti di trasformazione ribadendo che <<gli interventi e i contributi partecipativi presentati saranno recepiti nel Documento della Partecipazione, *che accompagnerà la proposta di delibera in tutto l'iter procedurale*>>.

Si fa presente che per un errore di battitura il secondo dei motivi di diritto tanto del primo ricorso quanto del successivo per motivi aggiunti è stata scritta la lettera b) che è oggettivamente riferita alla Carta Municipale degli obiettivi quando invece si intendeva la lettera a) del 1° comma dell'art. 3 del “Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana” approvato come Allegato A alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 2 marzo 2006: lo conferma l'espressione relativa ad <<i progetti ed i relativi piani attuativi>> che è stata così testualmente scritta in entrambi i ricorsi e che è altrettanto oggettivamente riportata alla lettera a) del 1° comma dell'art. 3 senza che quindi l'errore di battitura possa indurre in errore.

Si eccepisce infine che nella definizione non meglio precisata di *“progetti ed i relativi piani attuativi”* non si può non ricomprendere anche il progetto del palazzetto dello sport, che ha trasformato in variante di P.R.G. un parco pubblico già realizzato da trent'anni, cambiandone la destinazione d'uso di una sua metà da “verde pubblico” a “verde sportivo”.

A tal riguardo si fa presente che il 18 dicembre 1977 con atto a rogito Notaio Vincenzo Bufera (Rep. n. 739858) (che si rimette in allegato) è stata stipulata la convenzione per la realizzazione del **Piano di lottizzazione “Colli d'Oro”** in base alla quale - al fine di poter fruire della cubatura per la realizzazione di costruzioni destinate a edilizia residenziale ed a una scuola materna – sono stati destinati a **“verde pubblico”** 7 ettari attrezzati con alberatura ad alto fusto di specie autoctone (*Pinus pinea, Quercus ilex, Tilia cordata, Cupressus macrocarpa etc*) e di specie alloctone (*Cupressus arizonica, Robinia Pseudoacacia etc*).

A “verde pubblico” il parco del Labaro è rimasto fino a quando, a 30 anni di distanza, il Comune di Roma ha voluto che si costruisse un complesso sportivo su quasi metà di esso, cambiandone la destinazione da verde pubblico a verde sportivo: non si può non riconoscere che si tratta di una vera e propria “trasformazione urbana”.

4. VIOLAZIONE DEL REGOLAMENTO DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

Un ulteriore motivo di censura è stato rilevato nella violazione della lettera h) del 1° comma dell'art. 6 del “Regolamento del Decentramento Amministrativo” approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 dell'8 febbraio 1999, ai sensi della quale *“Il Consiglio Circoscrizionale esprime il parere obbligatorio sugli atti riguardanti: ... h) bandi che implicano trasformazioni del territorio”*.

La memoria difensiva per **Roma Capitale** arriva ad “interpretare” strumentalmente la norma, sostenendo che <<prescrive tali adempimenti ove siano emessi “Bandi che implicano trasformazioni del territorio”, in questo caso non si dà luogo ad alcuna trasformazione del territorio che non sia già prevista dal piano regolatore>>.

Controdeduzioni

In modo del tutto contraddittorio si lascia intendere che si farebbero bandi che implicano trasformazioni del territorio non previste dal piano regolatore, espletati per giunta prima ancora di avere ottenuto l’approvazione della apposita “variante” per essi.

Si fa presente infatti che il P.R.G. di Roma del 1962 aveva destinato il comprensorio “Colli d’Oro” nel quartiere Labaro a Sottozona F2 (Ristrutturazione urbanistica – Aree di completamento) e che il punto 2 dell’art. 9 delle Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) del P.R.G., relativo alla “Zona F: Ristrutturazione urbanistica”, disciplinava la Sottozona F2 stabilendo che “*nelle zone di ampliamento di detti insediamenti, previste dal PRG, la edificazione avverrà invece ... mediante Lottizzazioni convenzionate fra i proprietari delle aree - da soli o riuniti in consorzio – ed il Comune di Roma, con onere a carico dei proprietari delle aree delle spese di urbanizzazione primaria o della cessione gratuita senza corrispettivo delle aree dei servizi di quartiere*”, fra cui rientra il verde pubblico come zona “N”.

In applicazione della suddetta disposizione il 18 dicembre 1977 con atto a rogito Notaio Vincenzo Bufera (Rep. n. 739858) è stata stipulata la convenzione per la realizzazione del Piano di lottizzazione “Colli d’Oro” in base alla quale - al fine di poter fruire della cubatura per la realizzazione di costruzioni destinate a edilizia residenziale ed a una scuola materna – sono stati destinati a “verde pubblico” 7 ettari attrezzati con alberatura ad alto fusto di specie autoctone (*Pinus pinea, Quercus ilex, Tilia cordata, Cupressus macrocarpa etc*) e di specie alloctone (*Cupressus arizonica, Robinia Pseudoacacia etc*);

Con deliberazione n. 33 del 19/20 marzo 2003 il Consiglio Comunale ha adottato il nuovo Piano Regolatore Generale di Roma che ha destinato il comprensorio “Colli d’Oro” a città da ristrutturare e la “Zona N” già realizzata come parco pubblico a “*Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale*”, disciplinato dall’allora art. 79 delle N.T.A. che oltre al “verde pubblico” prevedeva anche “il verde sportivo”, costituito da impianti sportivi coperti e scoperti: il 21/22 marzo 2006 il Consiglio Comunale ha approvato la delibera n. 64 di controdeduzioni alle osservazioni presentate dai cittadini al nuovo P.R.G., modificando l’art. 77 relativo alle norme generali dei servizi pubblici **con l’aggiunta del comma 8 bis che escludeva interventi di nuova costruzione nelle aree già destinate a verde pubblico.**

Ciò nonostante, benché in regime di misure di salvaguardia, con Determinazione Dirigenziale prot. n. 2994 del 20 settembre 2006 del Direttore della II U.O. del Dipartimento IV del Comune di Roma è stato indetto il bando per l’assegnazione dell’area al fine della realizzazione dell’impianto sportivo senza avere mai acquisito né prima né dopo il parere obbligatorio del Consiglio del XX Municipio: ne deriva che è viziato di legittimità anche quest’atto che è stato il “motore” di tutto il procedimento concluso con l’approvazione del progetto con la delibera n. 155/2010 della Giunta Comunale.

B – RICHIESTA DI TUTELA CAUTELARE (PERICULUM IN MORA)

Con il ricorso introduttivo presentato il 6/11/2012 è stato chiesto direttamente l'annullamento dei provvedimenti impugnati, mentre con il successivo ricorso per motivi aggiunti presentato il 18/2/2013 è stata ribadita la richiesta di annullamento, ma previa sospensiva, motivata dal fatto che *<<quanto al periculum in mora, esso può rilevarsi dalla stessa natura del provvedimento impugnato che comportando l'irrimediabile distruzione dell'oggetto del provvedimento ne richiede una tutela cautelare in quanto nelle more della decisione di merito l'esecuzione del provvedimento renderebbe vano il provvedimento reso dal Tribunale Amministrativo del Lazio ed inoltre l'esecuzione delle opere approvate con il provvedimento che si impugna comporterebbe la irreversibile trasformazione dei luoghi e del Parco Colli d'Oro servizio di un intero quartiere. L'inizio del cantiere ha portato alla mobilitazione di tutto il quartiere con raccolte firme per chiedere al Comune di Roma di porre fine alla privatizzazione dell'unico spazio verde pubblico del quartiere che impedirebbe il soddisfacimento degli standard di verde pubblico del quartiere>>*

La Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha rigettato l'istanza dei ricorrenti di tutela cautelare *<<considerato, altresì, ai fini del danno grave e irreparabile e nella comparazione degli interessi contrapposti coinvolti nella vicenda, che è comprovato in atti l'avanzato stato dei lavori, essendo stati completati sia lo sbancamento dei terreni che l'espianazione delle essenze arboree nonché essendo state iniziate le fondazioni relative ad entrambi i lotti>>*.

A tal riguardo il TAR del Lazio sembra avere accolto *in toto* le argomentazioni portate nella memoria difensiva per la **Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo** che a dimostrazione della *"Insussistenza dei presupposti di legge per la concessione dell'invocata misura cautelare collegiale"* testualmente recita con riguardo al *periculum in mora*: *<<In riferimento al periculum non v'è chi non veda come siano del tutto assenti elementi da cui ricavare una situazione di danno grave ed irreparabile cui sarebbero esposti gli odierni ricorrenti in caso di mancata sospensione dei provvedimenti impugnati... Peraltro si deve rilevare che i lavori di realizzazione dell'impianto sportivo in questione hanno raggiunto uno stato di avanzamento tale da non consentire un arresto senza determinare ripercussioni sulle opere già realizzate e sugli investimenti conseguiti [Al riguardo si deposita attestazione del Direttore dei Lavori, Arch. Bruno Gnozzi, il quale certifica lo stato di avanzamento dei lavori in esecuzione] In conclusione, secondo il **bilanciamento degli interessi contrapposti – che è tipico della fase cautelare** – non vi è dubbio alcuno che è preminente l'interesse pubblico alla realizzazione dell'impianto sportivo, in uno con l'interesse dell'odierna controinteressata a portare a termine le opere, rispetto all'interesse dei ricorrenti i quali addirittura non allegano – sia in ordine alle esigenze cautelari, che della procedibilità dell'azione – alcun valido elemento di criticità, pericolo, o quantomeno di grave illegittimità degno di positiva considerazione>>*.

Allo stesso riguardo la memoria per **Roma Capitale** con riguardo al *periculum in mora* testualmente recita: *<<anche sotto il profilo del periculum, attesa la assoluta infondatezza del ricorso, la sospensione del provvedimento impugnato potrebbe comportare oneri e sacrifici ben maggiori rispetto a quelli sopportati dalla ricorrente>>*.

Anche la memoria difensiva per la Regione Lazio *<<le motivazioni addotte dalla parte ricorrente appaiono generiche e non sufficientemente dimostrate, da una parte afferma che " ... gli impianti*

arborei .. sono ... distrutti" (fine pag. 8 inizio pag. 9) e dall'altra invoca la tutela cautelare non fornendo alcun elemento a sostegno del mancato soddisfacimento degli standard urbanistici>>.

Controdeduzioni

Come si può ben vedere dal confronto tra il testo dell'Ordinanza ed il testo della memoria difensiva per la **Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo**, la Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio specifica addirittura in che cosa consista "l'avanzato stato dei lavori" in quanto "comprovato in atti" proprio dalla attestazione dell'arch. Bruno Gnozzi come Direttore dei Lavori, oltre che come progettista del palazzetto dello sport, e traduce il recepimento del "bilanciamento degli interessi contrapposti ... tipico della fase cautelare" in una "comparazione degli interessi contrapposti coinvolti nella vicenda", antepoendo di fatto maggiormente l'interesse economico ad un presunto interesse totalmente pubblico alla realizzazione dell'impianto sportivo .

Viene in pratica riconosciuto che "nella comparazione degli interessi contrapposti coinvolti nella vicenda" arriva a prevalere "l'avanzato stato dei lavori" su tutti i vizi di legittimità puntualmente riscontrati, quand'anche fossero più che fondati.

In termini di "metodo" una motivazione del genere appare molto grave e soprattutto pericolosa per uno Stato di diritto come il nostro, perché equivale ad ammettere ad esempio che non si possono più abbattere opere abusivamente realizzate già colpite da ordinanze di demolizione per la semplice constatazione che sono state ormai completamente realizzate e sono addirittura abitate oppure, peggio ancora, che non merita più di punire un assassino considerato che la sentenza di condanna non può comunque riportare in vita la persona che ha ammazzato !

In termini invece di "merito" si deve rilevare anzitutto che non è affatto "preminente" interesse alla realizzazione dell'impianto sportivo" che per giunta non appare nemmeno totalmente "pubblico".

A tal ultimo riguardo si deve infatti mettere in grande evidenza che nella impugnata deliberazione di Giunta n. 155/2010 viene indicato che la superficie del lotto interessato dall'intervento è di 56.000 mq., ai quali è stato applicato un indice di Edificabilità Territoriale (ET) pari a 0,25 mq/mq che ha portato la concessionaria Pallavolo Lazio a disporre di una Superficie Utile Lorda (SUL) massima realizzabile di 22.400 mq., che è pari al 40% esatto dell'intera superficie del parco di 56.000 e che sarà presumibilmente quella recintata e quindi chiusa al pubblico se non pagherà l'ingresso tramite iscrizione alla Pallavolo Lazio.

Nella dovuta "comparazione degli interessi contrapposti coinvolti nella vicenda" gli interessi dei ricorrenti non si limitano ad essere strettamente personali e quindi praticamente "privati", come vorrebbero farli figurare le memorie difensive depositate, perché gli "oneri e sacrifici" che sono scaturiti dalla realizzazione dell'opera non sono né saranno "sopportati" da questi tre soli cittadini, ma anche e soprattutto da tutti gli altri cittadini che abitano nel quartiere e che verranno di fatto privati di quasi la metà di un parco pubblico da loro usufruito per più di 30 anni: la alterazione degli standard urbanistici di cui era stato assicurato il pieno soddisfacimento per più di 30 anni costituisce un più che valido elemento a sostegno della richiesta di tutela cautelare, perché in una bilanciata "comparazione degli interessi contrapposti coinvolti nella vicenda" va a favore di un interesse pubblico generale ben più preminente rispetto all'interesse

più privato (della Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo) che pubblico comunque di assicurare uno specifico servizio aggiuntivo che è ad ogni modo settoriale e non universale.

C – LEGITTIMAZIONE AD AGIRE

Con il ricorso per motivi aggiunti presentato il 18/2/2013 è stata motivata la legittimazione ad agire dei tre ricorrenti specificando che *<<sono tutti proprietari delle abitazioni di residenza all'interno della lottizzazione Colli d'Oro e della realizzazione degli impianti sportivi che si andranno a realizzare con i provvedimenti impugnati, di qui l'interesse ad agire>>*.

La Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha rigettato l'istanza dei ricorrenti di tutela cautelare *<<considerato che i ricorrenti, pur avendo dichiarato nel ricorso introduttivo, ai fini della legittimazione a ricorrere, di essere proprietari di abitazioni di residenza all'interno della lottizzazione Colli d'oro, non hanno allegato un principio di prova al riguardo, necessario ai fini della verifica del presupposto della vicinitas con l'area di cui trattasi>>*.

La memoria per **Roma Capitale** ha sostenuto sia la *"irricevibilità del ricorso per tardività"* perché *<<proposto a distanza di due anni dalla data di adozione del provvedimento>>* che la *"inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire"* perché non sarebbe stata rigorosamente dimostrata.

Anche la memoria difensiva per la **Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo** ha sostenuto la *"inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per tardività, nonché per carenza di legittimazione ed interesse"*, perché da un lato si sarebbe dovuto *<<proporre il gravame entro 60 giorni dalla pubblicazione avvenuta nel 2010>>* e *<<di nessun pregio sono le argomentazioni utilizzate dai ricorrenti per affermare come la piena conoscenza e la reale portata lesiva di tali provvedimenti sia avvenuta soltanto a seguito dell'apposizione del cartello relativi ai lavori in corso nel cantiere>>*, mentre dall'altro lato *<<non è provato il rapporto di vicinitas che legittimerebbe i ricorrenti all'impugnazione dei provvedimenti di approvazione del progetto definitivo della struttura sportiva in argomento>>*, dal momento che *<<non sembrano essere stati allegati idonei titoli da cui far discendere in capo ai ricorrenti un interesse diretto all'azione [id est, contratti di proprietà e di locazione relativi agli immobili in cui risiedono, tali da dimostrare l'esistenza del rapporto di vicinitas]>>*.

Controdeduzioni

Come si può ben vedere dal confronto tra il testo dell'Ordinanza ed il testo della memoria difensiva per la **Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo**, la Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha sposato in toto le argomentazioni della Società Sportiva Dilettantistica Lazio Pallavolo.

1 – Irricevibilità del ricorso per tardività

Al riguardo si porta la massima della sentenza del TAR del Lazio n. 6564 del 18 luglio 2012.

La verifica della piena conoscenza dell'atto lesivo da parte del soggetto legittimato all'impugnazione, al fine di individuare la decorrenza del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale, deve essere estremamente cauta e rigorosa, non potendo basarsi su

mere supposizioni ovvero su deduzioni, pur sorrette da apprezzabili argomentazioni logiche, ma, al contrario, deve risultare incontrovertibilmente da elementi oggettivi, ai quali il Giudice deve riferirsi, nell'esercizio del suo potere di verifica di ufficio della eventuale irricevibilità del ricorso, o che devono essere rigorosamente indicati dalla parte che eccepisce la irricevibilità del ricorso instaurativo del giudizio.

La piena conoscenza dell'atto lesivo da parte del soggetto legittimato all'impugnazione non coincide con la conoscenza piena ed integrale dei provvedimenti che si intendono gravare, ovvero di eventuali atti endoprocedimentali, la cui illegittimità infici, in via derivata, il provvedimento finale, bensì la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso. Mentre la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività, integra la sussistenza di una condizione dell'azione, rimuovendo in tal modo ogni ostacolo all'impugnazione dell'atto, invece la conoscenza integrale del provvedimento - o di altri atti del procedimento - influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, e quindi sulla causa petendi.

In tema di impugnativa dei titoli edificatori il requisito della piena conoscenza del provvedimento contestato non postula necessariamente la conoscenza di tutti i suoi elementi, essendo sufficiente quella degli elementi essenziali quali l'autorità emanante, la data, il contenuto dispositivo e il suo effetto lesivo (come è stato per il cartello della apertura del cantiere), salva la possibilità di proporre motivi aggiunti ove dalla conoscenza integrale del provvedimento e degli atti presupposti emergano ulteriori profili di illegittimità (come è stato anche qui puntualmente fatto).

In tema di impugnativa dei titoli edificatori la pubblicità di fatto, attuata mediante cartello di cantiere, non è rilevante per provocare la piena conoscenza, anche se indica gli estremi del provvedimento, così come il mero inizio o lo svolgimento dei lavori di costruzione, o la pubblicazione del progetto all'albo pretorio, mentre possono trarsi decisivi elementi presuntivi qualora le opere rivelino, in modo certo ed univoco, le loro caratteristiche e, quindi, l'entità delle violazioni urbanistiche e della lesione eventualmente derivante dal provvedimento, poiché solo in tale momento possono essere apprezzate le dimensioni e le caratteristiche delle opere realizzate, spettando comunque al resistente la prova certa della piena conoscenza da parte del ricorrente del contenuto del progetto approvato.

I termini decadenziali per la notifica dei ricorsi avverso provvedimenti espansivi dello *ius aedificandi* decorrono dalla piena conoscenza di essi per i soggetti ai quali non sono stati notificati o comunicati individualmente, e che tale conoscenza è integrata dalla percezione del momento lesivo attraverso le opere realizzate o realizzande, unitamente alla consapevolezza dell'esistenza a monte di provvedimenti amministrativi di data certa e provenienti da pubbliche autorità identificate, il cui contenuto sia tale da consentire le attività che si assumono lesive (essendo necessaria, quindi, la conoscenza del contenuto dei provvedimenti stessi, almeno nella misura in cui determina il pregiudizio contestato), permanendo la facoltà di proporre motivi aggiunti ai sensi dell'art. 43 c.p.a.

Anche per gli interessi legittimi, come pacificamente ritenuto nel processo civile per i diritti soggettivi, la garanzia costituzionale impone di riconoscere l'esperibilità dell'azione di

accertamento autonomo, con particolare riguardo a tutti i casi in cui, mancando il provvedimento da impugnare, una simile azione risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente. A tale risultato non può del resto opporsi il principio di tipicità delle azioni, in quanto corollario indefettibile della effettività della tutela è proprio il principio della atipicità delle forme di tutela.

L'interesse a ricorrere avverso i provvedimenti espansivi dello ius aedificandi sussiste in capo a coloro che si trovino in una situazione di stabile collegamento con la zona coinvolta dalle nuove opere, senza richiedere la prova di un danno specifico, essendo insito nella violazione edilizia il danno a tutti i membri di quella collettività; rivestendo posizione qualificata ai fini dell'impugnativa i proprietari o i titolari in genere di immobili od abitazioni ubicate su un terreno confinante o fronteggiante o comunque in prossimità dell'area. Ciò vale anche per i rapporti tra concessionari di aree, a qualunque titolo, per le attività svolte e afferenti al contenuto delle concessioni; delineandosi un interesse generale alla legittimità dell'esercizio delle concessioni in aree confinanti. Interesse che fa capo ai proprietari o concessionari finitimi in virtù della loro qualificazione in quanto tali.

2 - Inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire (mancata dimostrazione del rapporto di vicinitas)

Si fa preliminarmente presente che in entrambi i ricorsi i ricorrenti dichiarano di essere residenti rispettivamente in via Trasaghis n. 5 ed in via Clauzetto n. 6, che costituiscono gli accessi alle abitazioni all'interno della lottizzazione Colli d'Oro di cui fa parte da più di 30 anni anche il parco pubblico del Labaro dentro il quale si sta costruendo il palazzetto dello sport, come dichiarato sulla legittimazione ad agire nel ricorso per motivi aggiunti.

La circostanza dovrebbe costituire di per sé condizione necessaria e sufficiente al riconoscimento della legittimazione: ad ogni buon fine si allegano i certificati di residenza e copia dei contratti di proprietà.

Si fa ad ogni modo presente che il requisito maggiormente avallato in giurisprudenza per riconoscere la legittimazione a ricorrere in materia urbanistica è quello detto della "vicinitas", per cui avrebbero titolo all'impugnativa i cittadini residenti nel Comune interessato dall'intervento pubblico.

A siffatto criterio è stata riferita una duplice accezione, allorché da un lato è stato inteso come vicinanza strettamente fisica, nel senso di adiacenza tra le aree, da cui la legittimazione a ricorrere del proprietario confinante del terreno oggetto del provvedimento amministrativo; secondo un approccio più sostanzialista il medesimo criterio consentirebbe invece di includere anche le posizioni di coloro che, seppure non titolari di terreni o aree immediatamente prossime a quelle interessate dalla variante urbanistica, siano alla stessa legati da un concreto interesse dettato ad esempio dallo svolgimento di una specifica attività commerciale. Sulla scorta del secondo indirizzo la dottrina ha quindi azzardato l'ipotesi di una possibile "logica compensativa" sposata dalla giurisprudenza, per cui una formale carenza di legittimazione sarebbe colmata da un interesse a ricorrere valutato come concreto ed attuale.

La ricerca di una effettiva lesione attribuibile al ricorrente ha portato parte della giurisprudenza a privilegiare l'approccio sostanzialistico, per cui è stato perciò ribadito che l'interesse a ricorrere

contro gli strumenti di pianificazione urbanistica, può riconoscersi anche ad un soggetto che non sia proprietario delle aree cui è destinato l'intervento, qualora questo sia comunque tale da incidere sul godimento e sul valore di mercato dell'area, sì da coinvolgere gli interessi propri del ricorrente medesimo (Cons. Stato, sez. IV, n. 5516 del 2004, in Foro amm. CDS, 2004, 2178).

Esigenze di chiarezza hanno inoltre condotto a coniare delle definizioni per meglio riassumere i criteri elaborati dalla giurisprudenza, traducendo il requisito della “*vicinitas*” in termini di “stabile collegamento”, come è nel caso in questione quello dei tre ricorrenti con il loro parco pubblico sotto casa.

La varietà degli interessi sottesi ad un determinato assetto territoriale ha portato ad intendere tale concetto al di là di un significato rigidamente geografico, in guisa da garantire tanto l'interesse del proprietario dell'area limitrofa a preservare il valore del proprio investimento, quanto la posizione di chi svolge un'attività commerciale riferita al medesimo territorio e rispetto al quale abbia costituito un bacino di utenza [V. Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2008, n. 3362, ivi 2008, 2038] che potrebbe essere turbato dall'insediamento in un area fisicamente attigua di una attività analoga, che si porrebbe in concorrenza con l'attività preesistente, attingendo entrambe al medesimo mercato di riferimento: a tal ultimo riguardo si mette in evidenza che il complesso sportivo che si vuole realizzare ricomprende anche una serie di piscine che una volta attivate rischiano di far fallire le vicine attività analoghe, presenti sul territorio da ormai 20 anni.

In tale ottica il concetto di “*vicinitas*”, tradotto in termini di stabile collegamento acquisisce un significato più ampio, proiettandosi nella dimensione del bacino di utenza, che, pur muovendo dal dato geografico, non si esaurisce nello stesso, potendo valutare la legittimazione del ricorrente anche in ragione della natura degli interessi sussistenti in una determinata area nonché della tipologia e della localizzazione delle attività imprenditoriali esistenti sul territorio.

A tal riguardo si mette in evidenza la raccolta di firme allegate al ricorso: in base a tali assunti una prevalente giurisprudenza ha confermato che il criterio della “*vicinitas*” non comporta comunque l'introduzione di un'azione popolare, dovendo in ogni caso verificarsi la sussistenza di un interesse giuridicamente qualificato e differenziato del ricorrente, considerando il durevole rapporto esistente tra la sua proprietà e l'area interessata dall'intervento (Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2009, n. 7490, in Foro amm. CDS, 2009, f. 11, 2547).

Ne consegue che ai fini della impugnazione di un titolo edilizio, la condizione di “*vicinitas*”, va valutata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e della dimensione dell'opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera [Conforme anche Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4821, ivi 2007, fasc. 9, 2446; Riv. giur. ed., 2008, f. 1, I, 359: «Il concetto di *vicinitas* richiesto per poter promuovere l'azione ex art. 31 comma 9 l. 17 agosto 1942, n. 1150].

Sul punto della legittimazione ad impugnare la Sezione III ha fatto richiamo alle statuizioni giurisprudenziali incentrate sul concetto di “*vicinitas*”, ritenuto applicabile ad ogni attività di trasformazione del territorio, comprese quelle previste nel piano di recupero (Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2011, n. 946, in Foro amm. CDS, 2011, f. 2, 452).

Nello specifico i giudici toscani hanno ritenuto di condividere l'orientamento per cui «la legittimazione ad impugnare una concessione edilizia deve essere riconosciuta al proprietario di un immobile sito nella zona interessata alla costruzione, o comunque a chi si trovi in una situazione di stabile collegamento con la zona stessa, la quale non postula necessariamente l'adiacenza tra gli immobili, essendo sufficiente la semplice prossimità, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale» (Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535, ivi 2010, f. 3, 555).

Il possesso di un titolo di legittimazione alla proposizione del ricorso per l'annullamento di una concessione edilizia, che discende dalla c.d. "*vicinitas*", cioè da una situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato, esime da qualsiasi indagine al fine di accertare, in concreto, se i lavori assentiti dall'atto impugnato comportino o meno un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'impugnazione **atteso che l'esistenza della suddetta posizione legittimamente abilita il soggetto ad agire per il rispetto delle norme urbanistiche, che assume violate, a prescindere da qualsiasi esame sul tipo di lesione, che i lavori in concreto gli potrebbero arrecare** (Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2009, n. 2908, ivi 2009, f. 5, 1250). **È stato quindi ribadito il criterio dello stabile collegamento quale circostanza sufficiente a radicare in un soggetto la legittimazione a promuovere un impugnazione, potendo prescindere da ogni indagine sulla sussistenza di un ulteriore specifico interesse, postulando l'identità tra il requisito della "*vicinitas*" e quello della "*legitimatio ad causam*".**

A tal riguardo si porta ancora la massima della sentenza del TAR del Lazio n. 6564 del 18 luglio 2012.

L'interesse a ricorrere avverso i provvedimenti espansivi dello ius aedificandi sussiste in capo a coloro che si trovino in una **situazione di stabile collegamento con la zona coinvolta dalle nuove opere, senza richiedere la prova di un danno specifico, essendo insito nella violazione edilizia il danno a tutti i membri di quella collettività; rivestendo posizione qualificata ai fini dell'impugnativa i proprietari o i titolari in genere di immobili od abitazioni ubicate su un terreno confinante o fronteggiante o comunque in prossimità dell'area**. Ciò vale anche per i rapporti tra concessionari di aree, a qualunque titolo, per le attività svolte e afferenti al contenuto delle concessioni; delineandosi un interesse generale alla legittimità dell'esercizio delle concessioni in aree confinanti. Interesse che fa capo ai proprietari o concessionari finitimi in virtù della loro qualificazione in quanto tali.

Roma, 26 aprile 2013