* 

[HOME](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/index.html)

* [Torna alla pagina precedente](javascript:history.back())

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| N. 04399/2015REG.PROV.COLL.  N. 05912/2014 REG.RIC.  logo  **REPUBBLICA ITALIANA**  IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  Il Consiglio di Stato  in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)  ha pronunciato la presente  SENTENZA  sul ricorso numero di registro generale 5912 del 2014, proposto da:  **Consorzio** **Romano** **Parcheggi**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Lepore e Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso Giuseppe Lepore in **Roma**, Via Polibio, 15;  contro  - Sindaco di **Roma** Capitale nella qualità di Commissario Delegato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in **Roma**, Via dei Portoghesi, 12;  - **Roma** Capitale, rappresentato e difeso per legge dall'avv. Luigi D'Ottavi, domiciliata in **Roma**, Via del Tempio di Giove, 21;  - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile, Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali, Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali - Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di **Roma**, non costituitisi in giudizio;  Acea Ato 2 Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo Valensise e Francesco Scanzano, con domicilio eletto presso Studio Legale Chiomenti in **Roma**, Via XXIV Maggio, 43;  nei confronti di  As Testaccio, non costituitosi in giudizio;  per la riforma  della sentenza del T.A.R. LAZIO - **ROMA**: SEZIONE I, n. 06038/2014, resa tra le parti, concernente la revoca della convenzione per la concessione del diritto di superficie per la realizzazione di un parcheggio in **Roma**, campo di calcio Testaccio.  Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;  Visti gli atti di costituzione in giudizio di Sindaco di **Roma** Capitale nella Qualità di Commissario Delegato e di **Roma** Capitale e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Acea Ato 2 Spa;  Viste le memorie difensive;  Visti tutti gli atti della causa;  Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2015 il Cons. Raffaele Potenza e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Lepore, Federico Tedeschini, l'Avvocato dello Stato Giulio Bacosi, Luigi D'Ottavi e Filippo Brunetti su delega dell'avvocato Francesco Scanzano;  Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.  FATTO  1.- Dalla sentenza impugnata emerge in fatto la seguente vicenda contenziosa.  1.1.- Con un primo ricorso al TAR del Lazio (n. 1290/2013) il **Consorzio** **romano** **parcheggi**, titolare della concessione del diritto di superficie della concessione rilasciata dal **Comune** di **Roma** per realizzazione di un parcheggio sito in **Roma**, Campo di Calcio Testaccio, ai sensi dell'art.9 comma 4° della legge 24 marzo 1989 n.122, e dell'atto modificativo del 17.11.2010 rep.28829, impugnava:  l'ordinanza n. 457 resa in data 7.11.2012 dal Sindaco di **Roma** Capitale, in qualità di Commissario Delegato in virtù dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3543 del 26 settembre 2006, comunicata in data 10.12.2012 con la quale è stata:  - pronunciata la decadenza della convenzione stipulata in data 23.6.2010 rep. 28557 per la concessione del diritto di superficie in favore del **Consorzio** **Romano** **parcheggi** per la realizzazione di un parcheggio sito in **Roma**, Campo di Calcio Testaccio, ai sensi dell'art.9 comma 4° della legge 24 marzo 1989 n. 122, e dell'atto modificativo del 17.11.2010 rep. 28829;  - revocata l'ordinanza n.234 del 13.11.2009 di approvazione del progetto dell'intervento di Campo di Calcio Testaccio; e di ogni atto presupposto, connesso e conseguente;  Il ricorrente domandava inoltre il risarcimento del danno assunto derivare dai predetti atti.  1.2.- Con un secondo gravame (n.2950/2013) il prefato **Consorzio** chiedeva al TAR:  - l’accertamento della condotta dolosa o colposa osservata da tutte le amministrazioni intimate e dai soggetti controinteressati;  - l’accertamento e la declaratoria dell’illegittimità dell’ordinanza n.457 resa in data 7.11.2012 dal Sindaco di **Roma** Capitale in qualità di Commissario Delegato ex Ordinanza n.3543 del 26 settembre 2006;  - la condanna del Sindaco del **Comune** di **Roma**/Commissario Delegato ex O.P.C.M. N. 3543/06, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile, del Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali - Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di **Roma**, di **Roma** Capitale, della Società Acea Ato 2 Spa, della Società As Testaccio, al risarcimento dei danni patrimoniali e di immagine subiti dalla ricorrente per effetto della condotta dolosa, colposa e negligente osservata dai suddetti soggetti resistenti.  1.3.- A sostegno di entrambi i ricorsi il **Consorzio** ricorrente deduceva i seguenti vizi:  a) Violazione di legge, eccesso di potere, violazione dei principi dí ragionevolezza e logicità, contraddittorietà tra più atti, falsa ed errata applicazione degli artt. 5, 7, 8 e 13 della Convenzione, nonché delle Condizioni Generali indicate nel Permesso a Costruire.  - Le argomentazioni poste a fondamento dell’atto gravato appaiano contraddittorie e, tra di loro, incoerenti ed incongrue, costituendo l'esito di un'errata interpretazione delle disposizioni contenute, sia nella Convenzione perfezionata “*inter partes*”, sia nel successivo permesso a costruire, in contrasto con gli indefettibili principi di imparzialità e correttezza; la Concedente è incorsa in evidenti contraddizioni, richiedendo prestazioni che non potevano essere eseguite dal **Consorzio** **Romano** **Parcheggi**, in quanto essa stessa Amministrazione non aveva ancora fornito le necessarie e preventive autorizzazioni; alla fattispecie non sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 8 ed all'art. 24 della Convenzione, non essendo oggettivamente ravvisabile alcun ritardo, colpa od omissione, ascrivibili al Concessionario;  b) Violazione di legge, eccesso di potere, difetto di motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, falsità dei presupposti.  -L'ordinanza impugnata è, altresì, illegittima per un palese difetto di motivazione, nonché per una manifesta errata valutazione dei presupposti della determinazione stessa; la Concedente non ha mai valutato le attività svolte dal Concessionario per accelerare il rilascio delle autorizzazioni necessarie ad intraprendere i lavori, né ha fatto menzione delle medesime nel provvedimento impugnato, in violazione dei principi cardine di lealtà e trasparenza.  2.- Con la sentenza epigrafata il TAR adìto ha respinto il ricorso n. 1290/2013 ed ha dichiarato inammissibile il ricorso n. 2950/2013. Di qui l’appello in trattazione, proposto dal **Consorzio** e, dopo ampio contradditorio tra le parti, trattenuto in decisione all’udienza del 5 maggio 2015.  DIRITTO  1.- Preliminarmente deve trattarsi della istanza in questo grado riproposta con la quale l’Acea Ato 2 spa, intimata in entrambi i gradi del processo, ha chiesto di essere estromessa dal presente giudizio per difetto di legittimazione passiva, con riferimento alla acquisizione del parere definitivo sull’eventuale interferenza dell’opera con la rete fognaria esistente in loco. In proposito l’azienda ha sottolineato come i rapporti controversi intercorressero esclusivamente tra la ricorrente ed il **Comune** di **Roma** (chiamato ad esprimere il nulla osta sul punto) e nel merito ha comunque evidenziato di aver sollecitamente provveduto ad ispezionare il tratto di fognatura interessato, acclarando l’assenza di coinvolgimento di fognature pubbliche. In contrario osserva il Collegio che la vicenda inerente il nulla osta costituisce uno degli elementi di fatto ritenuti, in base alla prospettazione del **Consorzio** ricorrente, rilevanti per avversare le contestazioni dell’amministrazione comunale, sicchè l’evocazione dell’Acea nel giudizio concorreva oggettivamente alla definizione di aspetti che si presentavano centrali nella causa proposta.  2.- Parimenti in via preliminare, la Sezione ritiene di evidenziare come la ricostruzione in fatto, come sopra riportata e ripetitiva di quella operata dal giudice di *prime cure*, non sia stata contestata dalle parti costituite per cui, vigendo la preclusione di cui all’art. 64 comma 2 del codice del processo amministrativo, deve considerarsi idonea alla prova dei fatti oggetto di giudizio.  3.- Nel merito, l’appello controverte della revoca della concessione in fatto specificata, disposta dal **Comune** per la mancata risposta alle richieste, formulate dall’Amministrazione Capitolina, con particolare riferimento al mancato inizio lavori nei termini prescritti in Convenzione, al mancato sgombero dei locali e delle aree adiacenti l'intervento dai materiali reperiti nel corso dei sondaggi archeologici, nonché al mancato rispetto di quanto prescritto dalla Sopraintendenza Speciale per i Beni Archeologici di **Roma**, in tema di conservazione e trattamento dei materiali reperiti nel corso delle predette indagini. Contro la sentenza sono stati formulati cinque ordini o gruppi di doglianze, che non possono trovare accoglimento.  3.1.- Il primo argomenta eccesso di potere per irragionevolezza e per travisamento della vicenda relativa al parere definitivo del dipartimento sviluppo, da acquisire prima dell’inizio dei lavori ed al quale erano subordinati gli effetti della concessione già rilasciata; la mancata emanazione e di detto parere da parte dell’organo competente avrebbe trasferito all’Amministrazione la responsabilità dei comportamenti omissivi addebitati, invece ingiustamente addossati alla concessionaria. L’argomentazione viene ripresa da parte del secondo gruppo di censure, che precisa come alla data dell’1.7.2012 non risultava essere stato reso il cennato necessario e definitivo parere.  Osserva in contrario il Collegio che, in base alla convenzione (artt. 5 e 7) gli obblighi dei quali è contestata l’inadempienza (tempestivo inizio dei lavori sgombero dei locali occupati dai reperti archeologici e loro conservazione) dovevano essere eseguiti prima del rilascio del permesso di costruzione, le cui vicende per gli aspetti in trattazione, restano pertanto irrilevanti al fine trasferire all’Amministrazione la responsabilità delle inadempienze in questione.  3.2.- Generico deve considerarsi il motivo (formulato nel secondo ordine di rilievi) che afferma come, a proposito dello sgombero dei locali e delle aree di cui sopra, il comportamento del concessionario sarebbe stato rispettoso delle prescrizioni dettate dalla Sovrintendenza (questione peraltro specificamente trattata più avanti). Inoltre, secondo l’appellante il TAR avrebbe omesso di valutare la fondatezza delle controdeduzioni della ricorrente. Anche tale argomento non può essere condiviso, poiché il primo giudice ha pienamente affrontato le questioni in contestazione, ove ha affermato che:  “Solo a seguito di diversi solleciti il ricorrente, in data 10 maggio 2012, comunicava “circa le interferenze della rete fognaria” di aver eseguito video ispezioni interfacciando con i competenti uffici del Dipartimento 12 e dell’ACEA; e solo il 20 giugno 2012 di aver presentato il progetto al Dipartimento SIMU – U.O. Fognature”;  - “quanto al mancato sgombero dei locali e delle aree adiacenti dai materiali reperiti nel corso dei sondaggi archeologici, la tesi della parte ricorrente si appalesa ecc.……”.  3.3.- Il terzo mezzo argomenta che le conclusioni raggiunte dal TAR dimostrerebbero che il medesimo non avrebbe tenuto conto della documentazione in atti, militando in questo senso l’affermazione per cui “con assunzione del pieno rischio imprenditoriale in capo al concessionario e piena evidenza anche nella fase esecutiva dell’interesse pubblico alla esecuzione di un parcheggio inserito all'interno del PUP, era precipuo compito del concessionario attuare senza ritardo gli impegni presi”.  E’ evidente a parere del Collegio l’erroneità della censura, solo che si consideri che comunque , come già sopra osservato, il TAR ha valutato la fondatezza degli specifici addebiti mossi e che hanno originato la decadenza dalla concessione.  3.4.- Poggia sul motivo testè respinto (e ne segue quindi l’esito) la quarta censura, per la quale la ritenuta superficialità con cui il TAR avrebbe esaminato il materiale probatorio, sarebbe tale da configurare una violazione del diritto ad un equo processo sancito dalla CEDU e dalla correlata giurisprudenza.  3.5.- L’insussistenza dei vizi di cui ai motivi testè esaminati, precludono infine la censura di difetto di motivazione ad essi collegata e formulata nel quinto mezzo.  3.6.- Restano sin qui non approfondite le questioni centrali del contenzioso (risoluzione delle interferenze fognarie con specifico progetto e mancato sgombero dei locali e delle aree adiacenti dai materiali archeologici reperiti), illustrate dalla memoria dell’appellante 13.4.2015 (pp. 4 e 9). Al riguardo il Collegio osserva quanto segue.  a)- Va superato il dubbio che le ragioni ivi esposte siano inammissibili (in quanto non proposte col ricorso ma con memoria non notificata), atteso che le stesse sono infondate nel merito.  b)- In tema di risoluzione delle interferenze fognarie, con apposito progetto, il ricorrente argomenta la illogicità della tesi di inadempimento accolta dal TAR ove fa decorrere il termine di presentazione del progetto dalla data della convenzione (23 6 2010) anzicchè da quella di consegna delle aree, senza la quale nessuna verifica tecnica, necessariamente prodromica, è possibile. La censura è condivisibile ma non sufficiente a ribaltare la decisione gravata poichè la sentenza è sufficientemente sostenuta dalle motivazioni inerenti gli altri profili.  c)- Sulla seconda problematica (mancato sgombero dei locali e delle aree adiacenti dai materiali archeologici reperiti), il TAR ha ritenuto esatta la contestazione dell’inadempimento dell’obbligo del **Consorzio** di reperire e di mettere a disposizione di un magazzino-laboratorio in cui compiere le operazioni predette sui materiali archeologici rinvenuti nel corso delle indagini, previo trasporto nello stesso a sue spese (peraltro nel periodo di custodia in attesa del trasporto si è verificata una effrazione di ignoti). L’appellante oppone che, come risulterebbe dall’esito del sopralluogo 26 giugno 2012 (doc. n. 30, dante atto del rinvenimento e della collocazione del materiale), l’Amministrazione avrebbe chiesto di provvedere alla custodia e che aveva comunicato al **Consorzio** il reperimento nel frattempo di un luogo di sua esclusiva proprietà; ciò dimostrerebbe, in sostanza, che comunque si sarebbe raggiunta tra le parti un’intesa che in sostanza avrebbe trasferito all’Amministrazione il dovere di trovare uno spazio per detti materiali. Ma nulla prova documentalmente il **Consorzio** su tale modifica, che del resto non emerge in primo luogo dal citato verbale. Al riguardo, perciò, l’obbligo assunto in convenzione dalla concessionaria risultava immutato. Deve dunque ritenersi corretta la motivazione del TAR per cui “spettava al **Consorzio** il reperimento la messa a disposizione di un magazzino-laboratorio in cui compiere le operazioni predette sui materiali archeologici rinvenuti nel corso delle indagini, attraverso gli archeologi incaricati di eseguire le indagini preventive; mentre solo all’esito del corretto completamento delle ripetute operazioni la Soprintendenza avrebbe preso in carico il materiale archeologico trasportandolo, sempre con mezzi e a spese del ricorrente, in magazzini della Soprintendenza stessa”.  3.7.- Il prosieguo del ricorso (pp. da 24 a 33) inerisce alla determinazione del “*quantum*” risarcitorio che viene proposto in quanto correlato alla ipotesi di un accoglimento dell’appello ed in particolare della domanda risarcitoria proposta in prime cure. Anche in questa parte, pertanto, l’appello deve essere respinto.  4.- Le questioni testè vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell’art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis,* per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.  5.- Sussistono giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.  P.Q.M.  Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione IV), definitivamente pronunziando in merito al ricorso in epigrafe, respinge l’appello.  Spese compensate.  Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  Così deciso in **Roma** nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:  Goffredo Zaccardi, Presidente  Raffaele Potenza, Consigliere, Estensore  Silvestro Maria Russo, Consigliere  Antonio Bianchi, Consigliere  Giulio Veltri, Consigliere   |  |  |  | | --- | --- | --- | |  |  |  | |  |  |  | | L'ESTENSORE |  | IL PRESIDENTE | |  |  |  | |  |  |  | |  |  |  | |  |  |  | |  |  |  |   DEPOSITATA IN SEGRETERIA  Il 21/09/2015  IL SEGRETARIO  (Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.) |

© 2014 - giustizia-amministrativa.it

[Guida al sito](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/guidaalsito/index.html)

[Mappa del sito](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Mappa/index.html)

[Accessibilità](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/guidaalsito/index.html#contentAccessibilita)

[Regole di accesso](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Regoleaccesso/index.html)

[Informativa privacy](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Informativaprivacy/index.html)

[Condizioni di utilizzo](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Condizioniduso/index.html)