Pubblicato il 08/08/2016

N. 09213/2016 REG.PROV.COLL.

N. 06938/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 6938 del 2010, proposto da:   
Aldo Porcari, Ilaria Longhi, Maurizio Baccarini, Maria Giovanna Tomasella, Paola Di Paolo, Giorgio Grassi, Luciana Rosa Ficalbi, Maria Primavera, Renzo Bracciali, Giorgia Barbetta, Paolo Barbetta, Emanuela Primavera, rappresentati e difesi dagli avv. Alberto D'Auria, Arcangelo Mario D'Avino e Nicoletta Sette, con domicilio eletto presso l’avv. Alberto D'Auria in Roma, via Calcutta, 45/47;

contro

Comune di Roma (ora Roma Capitale), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall’avv. Guglielmo Frigenti, domiciliato presso l’Avvocatura Capitolina in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

nei confronti di

SOGEPA - Società per il Paesaggio e l'Ambiente Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Bernardi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Monte Zebio, 28;

per l'annullamento

- della delibera di C.C. n. 43 del 21 maggio 2010 di autorizzazione a favore della SO.GE.PA. srl – Hobbyflora della concessione dell’area di proprietà comunale sita in Roma, Via Decima angolo Via C. Troiani;

- della conseguente concessione e/o convenzione eventualmente intervenuta nelle more;

- di tutti i pareri adottati da Uffici e/o Dirigenti del Comune;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roma e di SO.GE.PA. Società per il Paesaggio e l'Ambiente Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2016 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il Consiglio Comunale di Roma, con deliberazione n. 43 del 21 maggio 2010, in deroga alle deliberazioni del Consiglio Comunale n. 5625 del 27 settembre 1983, ha autorizzato a favore della SOGEPA Srl – Hobbyflora la concessione dell’area di proprietà comunale sita in Roma, via di Decima angolo Via C. Troiani, ad uso attività florovivaistica e realizzazione servizi di pubblica utilità, come da specifici progetti.

I ricorrenti – premesso che la concessione autorizzata con tale delibera consiliare comporta un cambio di destinazione d’uso della zona, da verde ed impianti sportivi ad attività commerciale, e determina una variante al PRG vigente e sottolineato, ai fini della legittimazione ad agire, che sono insediati sul territorio oggetto della convenzione da moltissimi anni e sullo stesso hanno il loro centro di interessi – hanno proposto il presente ricorso, articolando i seguenti motivi di impugnativa:

*Eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, erronea e contraddittoria motivazione, sviamento, straripamento.*

Dagli atti dell’istruttoria risulterebbe che l’accoglimento dell’istanza di concessione sarebbe stata subordinata ad una variante urbanistica della destinazione dell’area, variante mai proposta o approvata.

Né sussisterebbe l’ulteriore requisito dell’approvazione del progetto che potrebbe essere, in qualche modo, sostitutivo della formale adozione della variante.

*Ulteriore eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, motivazione inesistente, contraddittorietà, sviamento, violazione dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e trasparenza dell’attività amministrativa.*

L’istanza su cui ha deliberato il Consiglio Comunale con l’atto impugnato sarebbe stata già rigettata con il provvedimento del Dirigente del Dipartimento III Politiche del Patrimonio – Servizio Terreni in data 16 marzo 2009 e non risulterebbe alcuna revoca di tale provvedimento.

*Eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, motivazione inesistente, contraddittorietà, sviamento, violazione dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e trasparenza dell’azione amministrativa.*

Il provvedimento consiliare autorizzerebbe la stipula di una convenzione di mq. 11.700 in mancanza di qualsiasi istanza in tal senso.

L’amministrazione capitolina ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse non derivando ai ricorrenti alcun pregiudizio dall’atto impugnato, la SO.GE.PA., in rito, ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva.

Le controparti, nel merito, hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

I ricorrenti Paola Di Paolo, Maria Primavera, Renzo Bracciali, Giorgia Barbetta, Paolo Barbetta ed Emanuele Primavera hanno rinunciato agli atti del giudizio.

Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno delle rispettive difese.

All’udienza pubblica del 6 luglio 2016, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. Il Collegio, in primo luogo, ai sensi dell’art. 35, comma 2, lett. c), c.p.a. dichiara l’estinzione del giudizio per rinuncia nei confronti dei ricorrenti Paola Di Paolo, Maria Primavera, Renzo Bracciali, Giorgia Barbetta, Paolo Barbetta ed Emanuele Primavera.

3. Le eccezioni in rito formulate dall’amministrazione resistente e dalla controinteressata sono infondate in quanto le condizioni soggettive dell’azione sussistono.

In primo luogo, secondo la prospettazione dei ricorrenti la delibera consiliare impugnata determinerebbe un cambio di destinazione d’uso della zona, da verde ed impianti sportivi ad attività commerciale, e costituirebbe una variante al PRG vigente, per cui i ricorrenti, essendo in una situazione di stabile collegamento con il territorio interessato dalla concessione, hanno una posizione differenziata e qualificata alla loro impugnazione ed evidenziano di avere interesse affinchè l’area resti destinata a verde anziché ad attività commerciale.

In altri termini, da un lato, la posizione dei ricorrenti, in quanto residenti in strade prospicienti l’area interessata dall’atto impugnato, è differenziata rispetto a quella degli altri consociati ed è qualificata in quanto la normativa di settore prende in considerazione anche l’interesse dei soggetti che hanno uno stabile collegamento con l’area oggetto dell’intervento di carattere urbanistico, dall’altro, il bene della vita perseguito dei ricorrenti, come detto, è individuabile nel fatto che, ove annullata l’impugnata deliberazione del Consiglio Comunale, l’area continuerebbe ad essere destinata a verde e servizi pubblici e non più ad attività commerciale.

4. Nel merito, il ricorso è fondato e va accolto.

Roma Capitale ha sostenuto che non vi sarebbe stato alcun cambio di destinazione d’uso dell’area e, quindi, non sarebbe stata necessaria alcuna variante al PRG. La controinteressata SO.GE.PA., analogamente, ha indicato che la destinazione urbanistica dell’area è perfettamente compatibile con il progetto presentato e con l’uso che essa ha proposto di farne essendosi impegnata a creare servizi per la comunità come parchi giochi e piste ciclabili.

Il Collegio, per individuarne i profili essenziali, ritiene necessario ricostruire la vicenda procedimentale in esito alla quale è stata adottato il provvedimento impugnato.

La SO.GE.PA., Società per il Paesaggio e l’Ambiente Srl, ha chiesto, in data 21 febbraio 2008, l’assegnazione in concessione della superficie comunale meglio identificata nel foglio catastale 864 particella n. 132 per complessivi mq 4.500/5.000, “per poter continuare l’attività di commercio piante e accessori e, quindi, assicurare ai propri dipendenti e soci sostentamento per il futuro, continuando comunque a svolgere un servizio che genera miglioramento ambientale e benessere per i cittadini, anche non utenti, dei servizi da noi svolti nell’ambito del verde e dell’ambiente”.

Con successiva nota del 10 luglio 2008, la Sogepa Srl, nel merito della domanda di assegnazione dell’area già inoltrata, ha proposto e si è impegnata nel ripartire lo spazio concesso in modo che si possano ottenere aree dedicate ai cittadini e alla municipalità e, tra le altre, un laghetto didattico allo scopo di illustrare al meglio l’ecosistema alle scolaresche, un’aula didattica a disposizione delle scuole elementari e medie circoscrizionali completamente attrezzata per l’insegnamento delle scienze vegetali e naturali in genere, un’area espositiva a disposizione dei giovani artisti romani ed un parco giochi per bambini attrezzato.

La conferenza dei servizi indetta il 29 settembre 2008 per la concessione di un terreno comunale sito in via di Decima angolo Via C. Troiani si è conclusa con il parere favorevole a condizione che:

- siano conservati tutti gli standard relativi al verde pubblico attrezzato e ai parcheggi propri del Punto Verde Qualità;

- sia redatto un atto d’obbligo che preveda l’impegno a rimuovere a semplice richiesta dell’amministrazione comunale le attrezzature previste in progetto senza alcun onere a carico dell’amministrazione comunale stessa.

Il Dipartimento III, Politiche del Patrimonio e Promozione Progetti Speciali, del Comune di Roma, con atto del 10 marzo 2009, non ha accolto l’istanza di concessione “non ravvisandosi l’interesse da parte dell’Amministrazione Comunale a procedere alla eventuale variante urbanistica della destinazione dell’area”.

In particolare, tale atto di diniego ha specificato che:

- la prospettata utilizzazione (vivaio) non risulta conforme alla destinazione urbanistica dell’area (verde ed impianti sportivi);

- il parere (favorevole) del Dipartimento X è condizionato alla conservazione di tutti gli standard relativi al verde pubblico attrezzato e ai parcheggi propri del Punto Verde Qualità;

- il parere (favorevole) del Dipartimento IX è condizionato alla valutazione con il Dipartimento VI e il Dipartimento X della necessità di variante della destinazione dell’area stessa.

Nel verbale della riunione del 5 maggio 2009, il Municipio XII ha dato atto del parere favorevole espresso dal Dipartimento IX che, nella stessa data del 5 maggio 2009, ha confermato, per quanto di competenza, il parere favorevole all’intervento in considerazione che risultano concluse tutte le opere di urbanizzazione della convenzione Torrino Nord di cui l’area fa parte e che l’area medesima e l’attività di florovivaismo fa parte del P.V.Q., che dovrà, da parte del Dipartimento X, essere approvato, qualora già non avvenuto, nelle consuete forme di rito.

In tale parere, il Dipartimento IX ha premesso che:

- lo stesso Dipartimento ha già espresso parere favorevole, con nota del 26 gennaio 2009, condizionato alla valutazione della necessità di variante da parte dei Dipartimenti VI e X;

- il Dipartimento VI ha espresso parere favorevole con nota del 7 novembre 2008, trattandosi di attività prevalentemente didattica in considerazione che il N.P.R.G. destina l’area a verde pubblico e servizi pubblici di livello locale;

- il Dipartimento X, con nota del 12 dicembre 2008, ha espresso in linea di massima parere favorevole in quanto l’area medesima è parte delle aree in cui potrà essere riposizionato il Punto Verde Qualità.

Con l’impugnata deliberazione n. 43 del 21 maggio 2010, il Consiglio Comunale ha autorizzato a favore della SOGEPA Srl – Hobbyflora la concessione dell’area di proprietà comunale sita in Roma, via di Decima angolo Via Troiani, f. 864 p. 132p, di mq 11.700 ad uso attività florovivaistica e realizzazione servizi di pubblica utilità, come da specifici progetti.

La deliberazione è stata adottata premesso, tra l’altro, che, in data 25 febbraio 2008, il Municipio Roma XII ha trasmesso l’istanza di concessione della SOGEPA Srl – Hobbyflora per la predetta area ad uso attività florovivaistica e realizzazione servizi di pubblica utilità come da specifici progetti agli atti (quali la realizzazione di area a giochi ragazzi/e bambini/e e la realizzazione di attività didattiche culturali attraverso la creazione di un museo di giardinaggio con annesso laghetto) e che l’istanza è motivata dalla necessità di continuare la ventennale attività della società nel luogo, continuando così ad assicurare il sostentamento economico a 12 famiglie che lavorano in detta impresa, pur in presenza di sfratto dalla sede di proprietà privata cui attualmente svolge la propria attività.

Dalla articolata vicenda procedimentale, può evincersi in primo luogo che il N.P.R.G. destina l’area in questione a verde pubblico e servizi pubblici di livello locale.

Di converso, detta area - pur tenendo conto che, con nota integrativa del 10 luglio 2008, la Sogepa Srl ha proposto e si è impegnata nel ripartire lo spazio concesso in modo che si possano ottenere aree dedicate ai cittadini e alla municipalità - è stata concessa alla controinteressata Sogepa per lo svolgimento di un’attività commerciale, atteso che l’originaria istanza del 21 febbraio 2008 è stata avanzata “per potere continuare l’attività di commercio piante e accessori e quindi assicurare ai propri dipendenti e soci sostentamento per il futuro.

La destinazione commerciale dell’area qua è incompatibile con la destinazione a verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, sicché, come sostenuto dai ricorrenti, per assentire la concessione controversa sarebbe stata necessaria una variante urbanistica generale che, però, non risulta adottata, così come non risulta adottato alcun altro atto avente effetto equipollente.

E’ altresì fondata la censura di parte ricorrente secondo cui l’istanza della controinteressata sarebbe stata già rigettata con il provvedimento del Dirigente del Dipartimento III Politiche del Patrimonio – Servizio Terreni in data 16 marzo 2009 e non sussisterebbe alcuna revoca di tale provvedimento.

Il provvedimento del Dipartimento III del 16 marzo 2009, infatti, costituisce una inequivoca manifestazione della volontà amministrativa di non accogliere l’istanza della Sogepa e, sebbene in data 16 settembre 2009, lo stesso Dipartimento III ha invitato gli Uffici comunali competenti “ad inoltrare direttamente a questo Dipartimento il singolo parere di competenza perché possa essere citato e allegato alla proposta di provvedimento concessorio”, non risulta avviato e concluso il necessario e specifico procedimento di autotutela avente ad oggetto il provvedimento di diniego.

Il Collegio, infine, rileva la fondatezza dell’ultima censura formulata dai ricorrenti in quanto, a fronte di un’istanza di assegnazione in conessione per mq 4.500/5.000 (istanza del 21 febbraio 2008), la deliberazione del Consiglio Comunale del 21 maggio 2.010 ha autorizzato a favore della controinteressata la concessione di un’area di mq. 11.700.

Né può assumere rilievo ai fini della definizione del presente giudizio quanto indicato da Roma Capitale nella memoria depositata per l’udienza pubblica del 6 luglio 2016, vale a dire che nella conferenza di servizi del 16 dicembre 2011, poiché una parte dell’area assentita non è di proprietà comunale, è stata deliberata la riduzione dell’area oggetto di concessione da mq 11.735 a mq 7.571 (rectius: mq 8.571) e che, dei residui mq 8.571, mq 2.306 sono destinati ad attività florovivaistica e mq 6.250 sono destinati a servizi di pubblica utilità.

L’attività florovivaistica, infatti, integra un’attività commerciale che, come detto, non è compatibile con la destinazione dell’area in assenza di un’idonea variante urbanistica.

Di qui, la fondatezza del ricorso ed il suo conseguente accoglimento e, per l’effetto, l’annullamento della delibera di Consiglio Comunale n. 43 del 21 maggio 2010.

5. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in euro 6.000/00 (seimila/00), oltre oneri di legge, sono posti a carico, in parti uguali, dell’amministrazione comunale e della controinteressata, ed a favore, in parti uguali, dei ricorrenti Aldo Porcari, Ilaria Longhi, Maurizio Baccarini, Maria Giovanna Tomasella, Giorgio Grassi, Luciana Rosa Ficalbi.

Le spese del giudizio possono essere compensate, per ragioni di equità e per il complessivo esito del contenzioso, in relazione ai ricorrenti Paola Di Paolo, Maria Primavera, Renzo Bracciali, Giorgia Barbetta, Paolo Barbetta ed Emanuele Primavera che hanno dichiarato di rinunciare agli atti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, così provvede:

dichiara l’estinzione del giudizio per rinuncia con riferimento ai ricorrenti Paola Di Paolo, Maria Primavera, Renzo Bracciali, Giorgia Barbetta, Paolo Barbetta ed Emanuele Primavera;

accoglie il ricorso in quanto proposto dagli altri ricorrenti e, per l’effetto, annulla la delibera di Consiglio Comunale n. 43 del 21 maggio 2010.

Condanna, in parti uguali (ciascuna per euro 3.000,00), l’amministrazione comunale e la controinteressata al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre oneri di legge, in favore, in parti uguali (ciascuno per euro 1.000/00), dei ricorrenti Aldo Porcari, Ilaria Longhi, Maurizio Baccarini, Maria Giovanna Tomasella, Giorgio Grassi, Luciana Rosa Ficalbi.

Compensa le spese del giudizio nei confronti dei ricorrenti Paola Di Paolo, Maria Primavera, Renzo Bracciali, Giorgia Barbetta, Paolo Barbetta ed Emanuele Primavera.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Roberto Caponigro** |  | **Antonino Savo Amodio** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO