

N. 05799/2011REG.PROV.COLL.

N. 01626/2011 REG.RIC.



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 1626 del 2011, proposto da:  
Salaria Sport Village Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Adriana Boscagli, Federico Tedeschini,  
con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

contro

Comune di Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Rodolfo Murra, domiciliata per legge in Roma,  
via Tempio di Giove 21;

nei confronti di

Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della Protezione Civile, Commissario Delegato  
Per Lo Svolgimento dei Mondiali di Nuoto "Roma 2009", rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Lazio;

Circolo Canottieri Aniene Assl, rappresentato e difeso dagli avv. Benedetto Giovanni Carbone,  
Mario Sanino, con domicilio eletto presso Benedetto Giovanni Carbone in Roma, via degli Scipioni  
n.288;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I 1 febbraio 2011 n. 906, resa tra le parti,  
concernente AUTORIZZAZIONE PER GLI IMPIANTI E LE OPERE REALIZZATE PER LO  
SVOLGIMENTO DEI MONDIALI DI NUOTO "ROMA 2009"

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto da Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della Protezione Civile, Commissario Delegato per lo svolgimento dei mondiali di nuoto "Roma 2009";

Visti l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale (già Comune di Roma) e di Circolo Canottieri Aniene;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2011 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Federico Tedeschini, Rodolfo Murra, Giovanni Carbone Benedetto, Mario Sanino e Giovanni Palatiello (Avv. St.);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con l'appello in esame (n. 1626/2011 r.g.), la società Salaria Sport Village s.r.l. impugna la sentenza 1 febbraio 2011 n. 906, con la quale il TAR per il Lazio, sez. I, ha in parte respinto, in parte dichiarato inammissibile il ricorso (nonché il successivo ricorso per motivi aggiunti), proposti avverso la nota 11 gennaio 2010 n. 1312 del Comune di Roma, nella parte in cui quest'ultimo ha affermato la sussistenza della propria competenza a rilasciare il titolo autorizzatorio edilizio, ex art. 14 DPR n. 380/2001, anche in presenza dell'attribuzione in deroga di tale competenza al Commissario delegato per lo svolgimento dei mondiali di nuoto "Roma 2009", nonché avverso la nota del Comune di Roma 26 gennaio 2010 prot. QF 1430 e la delibera della Giunta Comunale di Roma 30 giugno 2010 n. 196, nella parte in cui quest'ultima ha ribadito l'interesse pubblico (e fatti propri i relativi progetti) esclusivamente in riferimento agli impianti ivi indicati, senza includere fra essi anche l'impianto della Salaria Sport Village s.r.l.

Con il predetto ricorso era stata altresì proposta domanda di accertamento della equipollenza o della validità a tenere luogo del permesso di costruire ex art. 14 DPR n. 380/2001, del provvedimento di raggiunta intesa 18 giugno 2008 prot. n. 3047/RM2009 e del decreto 30 giugno 2009 n. 6198/RM2009, con il quale il Commissario delegato per lo svolgimento dei mondiali di nuoto "Roma 2009" ha approvato il nuovo Piano delle opere, comprendente, fra gli impianti sportivi di proprietà privata, anche quello del Salaria Sport Village.

La presente controversia riguarda, in sostanza, la denegata regolarizzazione, da parte del Comune di Roma, delle opere eseguite dalla società appellante per lo svolgimento dei mondiali di nuoto Roma 2009.

Infatti, avanzata dalla società domanda di (eventuale) regolarizzazione, il Comune di Roma, con la nota 11 gennaio 2010 impugnata, ha fatto presente che quest'ultima - non essendo riconducibile ad una richiesta di permesso di costruire in sanatoria - era comunque subordinata alla formalizzazione di un'apposita domanda volta a conseguire il titolo mancante, corredata da tutta la documentazione necessaria per l'istruttoria tecnico-amministrativa. Gli interventi realizzati erano in tal modo considerati illegittimi, perché privi di un titolo autorizzatorio edilizio. E ciò a fronte di atti (provvedimenti di raggiunta intesa del 18 giugno 2008, integrato dal provvedimento 12 giugno 2009; decreto 30 giugno 2009), che - nella prospettiva della ricorrente in I grado - avrebbero già

autorizzato i lavori di ampliamento e potenziamento del centro sportivo di sua proprietà, sussistendo il potere del Commissario delegato di definire gli interventi, in deroga alle previsioni urbanistiche vigenti.

La sentenza appellata ha innanzi tutto rilevato che:

- il primo atto impugnato (nota 11 gennaio 2010 del Comune di Roma) ha carattere provvedimentale, in quanto esso “sia pure implicitamente, qualifica come abusivi gli interventi edilizi realizzati dalla Salaria Sport Village per lo svolgimento dei mondiali di nuoto Roma 2009, informando, proprio in ragione dell’attuale assenza di titolo abilitativo, che l’eventuale regolarizzazione delle opere è subordinata alla presentazione di una domanda di sanatoria”;

- non ha, invece, natura provvedimentale il secondo atto impugnato (nota 26 gennaio 2010), posto che con esso il Comune di Roma – in esito ad una istanza del 11 novembre 2009 con la quale la Salaria Sport Village ha chiesto l’espressione di un parere favorevole sul progetto definitivo “di ampliamento e potenziamento delle strutture private già esistenti” - ha fatto presente che in merito a tale progetto, in sede di conferenza di servizi presso il Commissario delegato, era stato a suo tempo espresso parere contrario in quanto lo stesso era incompatibile con i vincoli paesistico e ambientale e non assentito dagli organi competenti, di modo che – nulla essendo cambiato sotto il profilo vincolistico – ha confermato allo stato il suddetto parere contrario. In questo caso, dunque, si è in presenza di un atto avente “finalità meramente consultiva”;

- è inammissibile la domanda di accertamento poiché essa (e la relativa azione) “postula la natura di diritto soggettivo della posizione giuridica dedotta in giudizio che, nel caso di specie, ha invece natura di interesse legittimo”. Precisa la sentenza che “d’altra parte, l’interesse sostanziale dedotto in giudizio dalla ricorrente si concreta proprio nell’accertamento della liceità e della legittimità dell’intervento edilizio realizzato per lo svolgimento dei campionati del mondo di nuoto e tale bene della vita potrebbe essere conseguito con l’eventuale accoglimento dell’azione di annullamento dell’atto dell’11 gennaio 2010 che ha qualificato come abusivi gli interventi realizzati”.

Tanto premesso, la sentenza appellata, precisato che “il thema decidendum della controversia è costituito dalla verifica della idoneità o meno del provvedimento di raggiunta intesa del 18 giugno 2008 a fungere da titolo abilitativo, atteso che l’esito di tale verifica è inevitabilmente destinato a riflettersi sul giudizio di legittimità del provvedimento impugnato che, ritenendo assente un idoneo titolo abilitativo, ha qualificato come abusivi gli interventi realizzati”, afferma:

- l’art. 5 l. n. 225/1992, “nell’attribuire il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti, determina un ribaltamento nella gerarchia delle fonti normative presenti nel nostro ordinamento, investendo l’autorità amministrativa del potere di derogare alla norma ordinaria, sia pure nel rispetto dei principi generali”. Da ciò consegue che detto articolo “deve qualificarsi come norma eccezionale, che necessita di strettissima interpretazione e tale esigenza, se possibile, è ancora più rafforzata nella fattispecie in esame dal fatto che non si versa in una situazione emergenziale, ma si è in presenza di un “grande evento”, circostanza alla quale si applicano le norme di cui all’art. 5 l. n. 225/1992, per effetto dell’estensione prevista dall’art. 5bis, co. 5, d.l. n. 343/2001;

- stante il contesto normativo ora delineato, “il potere di deroga della normativa primaria conferito all’autorità amministrativa, pertanto, è ammissibile subordinatamente non solo al carattere eccezionale e temporaneo della situazione, ma anche all’esigenza che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio”;

- nel caso di specie, “le norme che il Commissario delegato è stato autorizzato a derogare sono solo quelle e soltanto quelle espressamente indicate nell’OPCM n. 3489/2005, non essendo consentito all’interprete – in ragione del carattere di evidente eccezionalità della norma attributiva del potere di ordinanza, che consente ad una fonte di rango inferiore di derogare ad una fonte normativa superiore – alcuna operazione estensiva, quantunque quest’ultima sia basata su plausibili argomenti ermeneutici”; in altre parole, “l’interpretazione deve essere esclusivamente letterale, limitata cioè alle norme espressamente ed inequivocabilmente indicate, e non può essere di tipo sistematico, volta cioè ad includere, sebbene in ragione di prospettazioni plausibili, anche norme non specificamente richiamate”;

- l’OPCM n. 3429/2005 “ha autorizzato il Commissario delegato, ove ritenuto indispensabile, a derogare agli artt. 7, comma 1, lett. c), 14, 20, 22, 24 e 25 DPR n. 380/2001, ma non ha indicato l’art. 13 del Testo Unico in materia edilizia, secondo cui il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici. Ne consegue che al Commissario delegato non è stato attribuito alcun potere di rilasciare il permesso di costruire per la realizzazione dei singoli interventi edilizi in luogo della competente amministrazione comunale”;

- né è possibile ritenere che le opere realizzate dal Salaria Sport Village “non potrebbero essere ritenute abusive fino a quando il titolo autorizzatorio rilasciato dal Commissario delegato non sia annullato dal giudice amministrativo”, poiché, essendo nullo il provvedimento amministrativo viziato da difetto assoluto di attribuzione, ex art. 21-septies l. n. 241/1990, “deve qualificarsi nullo e non meramente annullabile il titolo abilitativo rilasciato dal Commissario delegato in assenza del relativo potere in data 18 giugno 2008, sicché, correttamente, l’amministrazione comunale con l’atto impugnato ha sostanzialmente ritenuto lo stesso tamquam non esset”;

- e ancora, “oltre alla richiamata assenza del potere di rilasciare il permesso di costruire ai sensi dell’art. 13 DPR 380/2001, il Commissario delegato non avrebbe comunque avuto il potere di assentire una variazione ai vincoli paesistici ed idrogeologici, tanto più che l’OPCM n. 3489/2005 . . . fa presente che in ogni caso tutti gli interventi pubblici e privati devono essere conformi agli strumenti urbanistici comunali risultanti con la variante approvata con il piano delle opere e non possono essere effettuati in deroga alle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza”;

- infine, il Comune di Roma, con la delibera GC 30 giugno 2010 n. 196, “in modo senz’altro condivisibile . . . non ha qualificato come pubblici gli impianti di proprietà privata; qualificazione che avrebbe tra l’altro comportato l’esenzione dal contributo di costruzione. Infatti, appare del tutto logico richiedere ai fini della qualificazione in termini di pubblicità dell’impianto e di connessi benefici la sussistenza non solo del requisito oggettivo, ma anche del requisito soggettivo dell’area di proprietà comunale”. In conclusione, “si rivela un assunto indimostrato che ogni intervento compreso nel piano delle opere per i mondiali di nuoto 2009 sarebbe dovuto essere considerato di interesse pubblico in quanto realizzato per un’iniziativa rispondente a tale interesse, a prescindere dalla circostanza che sia stato posto in essere su strutture di proprietà pubblica o privata”.

2. Avverso tale decisione, l’appellante società propone i seguenti motivi di impugnazione:

a) error in procedendo, con riguardo ai profili di inammissibilità dell’azione proposta rilevati dal giudice di I grado; ciò sia con riferimento alla nota 26 gennaio 2010, poiché “la portata lesiva dell’atto è riscontrabile nella stessa circostanza che l’amministrazione abbia ritenuto prive di titolo le opere realizzate”, in tal modo eliminando “quelle certezze di solidità del titolo abilitativo

rilasciato dal Commissario delegato, sulle quali la ricorrente aveva posto legittimo affidamento”; sia con riguardo alla domanda di accertamento dell’equipollenza o della validità a tener luogo del permesso di costruire del provvedimento di raggiunta intesa del 18 giugno 2008 e del decreto del 30 giugno 2009 emesso dal Commissario delegato.

In tale secondo caso, “l’assunto del I giudice muove da una concezione arcaica dell’interesse legittimo”, atteso che oggi, dopo la sentenza della Corte di Cassazione 500/1999, le leggi 15 ed 80 del 2005, ed il Codice del processo amministrativo, “viene, di fatto, riconosciuta la tutelabilità diretta dell’interesse legittimo, facendo leva sul carattere sostanziale della posizione e sulla rilevanza del bene della vita inciso negativamente per effetto dell’illegittimità del provvedimento, sino a delineare un sistema di tutela che, prescindendo dalla caducazione dell’atto, giunge all’accertamento della fondatezza sostanziale della pretesa”.

Secondo l’appellante, “l’interesse legittimo non si attegga più ad interesse formale alla legittimità del provvedimento che neghi o sottragga il bene, ma diventa una pretesa a che una determinata utilità non venga negata o sottratta se non alle condizioni prefissate dall’ordinamento. In questa nuova concezione, il provvedimento amministrativo cessa di essere l’oggetto principale del giudizio, costituendone semmai l’occasione, in qualità di mero presupposto processuale o di condizione dell’azione, per consentire al giudice uno scrutinio sulla correttezza del risultato perseguito dalla P.A. mediante l’atto gravato”. Infine, poiché “all’ordinamento comunitario è assolutamente estranea la distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo . . . l’operazione di riqualificazione italiana delle posizioni giuridiche soggettive correlate all’azione autoritativa dei pubblici poteri in termini di interessi legittimi non può tradursi in un abbassamento del livello di tutela al di sotto dello standard di effettività che è preteso dall’ordinamento europeo”;

b) error in iudicando; erronea, illogica e contraddittoria motivazione, relativamente all’interpretazione del potere di ordinanza di cui all’art. 5 l. n. 225/1992, adottata dal giudice di I grado; ciò in quanto, conferito il potere di ordinanza ex l. n. 225/1992, l’attività di interpretazione deve riguardare sia le norme di deroga, sia quelle derogabili e, stante il carattere eccezionale di queste, essa “non può essere certamente analogica e neppure estensiva, ma che tende ad essere sistematica, cioè riferibile ad un sistema normativo proprio perché relativa ad un complesso di norme”. Tale assunto è confermato dal dato letterale dell’art. 5 l. n. 225/1992, che afferma che, quanto all’ambito della deroga, possono essere indicate nell’ordinanza del Presidente del Consiglio anche solo le “principali norme” oggetto di questa. Nel caso di specie, a fronte di una specifica indicazione (come derogabili) degli artt. 7, co. 1, lett. c), 14, 209, 22, 24 e 25 DPR n. 380/2001 (da ritenere solo come le “principali norme” indicate), “non si vede come in tale funzione di individuazione di aree e strutture sportive non potesse essere incluso anche un coerente potere di autorizzazione alla realizzazione delle opere, ovviamente entro i limiti definiti dall’ordinanza in deroga”. In definitiva, “il conferimento al Commissario del potere di pianificazione e di individuazione di aree per l’implementazione e la realizzazione di strutture sportive non possa coerentemente che presupporre l’attribuzione allo stesso di un potere autorizzatorio inerente ai necessari interventi urbanistici, la cui sussistenza emerge implicitamente, ma chiaramente dalla deroga agli artt. 14, 20, 22, 24 e 25 del DPR n. 380/2001”;

c) error in iudicando; erronea, illogica e/o insufficiente motivazione; inapplicabilità al caso in esame, in assenza dei poteri derogatori, dell’art. 13 DPR n. 380/2001, rientrando gli interventi di quibus tra quelli di cui all’art. 14 del medesimo DPR; ciò in quanto “nelle OPCM non è stata stabilita espressamente la deroga all’art. 13 (DPR n. 380/2011) in quanto la Presidenza del Consiglio ha correttamente considerato che al caso de quo (trattandosi di interventi di implementazione di edifici di interesse pubblico) si sarebbe dovuta applicare la diversa disciplina prevista dall’art. 14 DPR 380/2001, riguardante il rilascio del permesso di costruire in deroga agli

strumenti urbanistici”. D’altra parte, l’art. 13 DPR n. 380/2001 “disciplina unicamente quale sia l’organo competente al rilascio del permesso di costruire in un regime ordinario, dunque in relazione ad una situazione priva di quei caratteri che, al contrario, connotano il caso in esame”;

d) error in iudicando; erronea, illogica e insufficiente motivazione, in relazione alla presunta assenza del potere del Commissario delegato di assentire una variazione ai vincoli paesaggistici ed ambientali, nonché sull’assentita inapplicabilità al caso di specie della disciplina di cui all’art. 14-ter l. n. 241/1990; ciò in quanto la conferenza di servizi “esterna” e “decisoria” si conclude con un provvedimento (rispetto al quale la conferenza “rappresenta solo un passaggio procedurale”), provvedimento “avente la veste di un atto adottato, in via ordinaria, da un organo monocratico dell’amministrazione procedente. Di talchè ogni singolo nulla osta o parere – positivo o negativo che sia – delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi costituisce un mero atto endoprocedimentale, che non esplica alcun tipo di effetto nei confronti del privato interessato, il quale, una volta ottenuto l’assenso da parte dell’amministrazione procedente che ha indetto la conferenza di servizi, deve ritenersi pienamente legittimato a dare esecuzione a tale determinazione finale, senza la possibilità che talune delle PP.AA. partecipanti alla conferenza dia seguito al proprio dissenso espresso in fase procedimentale”. A ciò occorre aggiungere, secondo l’appellante, che con l’ordinanza n. 3787/2009 (di modifica dell’art. 1, comma 2, ord. n. 3489/2005), si precisa espressamente che “l’assenso del Commissario delegato tiene altresì luogo alle autorizzazioni di cui agli artt. 146 e 147 del d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42”. Inoltre, in violazione dell’art. 3 l. n. 241/1990, il Comune di Roma ha motivato il proprio parere negativo attraverso il mero richiamo a decisioni assunte dal giudice penale in fase cautelare, circostanza che, per un verso, “non soddisfa di certo l’obbligo motivazionale” e, per altro verso, “denota l’intenzione da parte della P.A. di esimersi dal pronunciarsi in merito ad atti di propria competenza riportandosi pedissequamente a decisioni assunte da un organo giurisdizionale”. Viene, dunque, ribadita la violazione dell’art. 3, co. 3, l. n. 241/1990, poiché una motivazione assunta ob relationem, pur astrattamente ammissibile, avrebbe richiesto l’allegazione degli atti cui si rinvia, o almeno l’indicazione dei loro estremi esatti;

e) error in iudicando, in riferimento alla asserita infondatezza dei motivi aggiunti, in quanto tra gli “impianti di interesse pubblico” devono essere ricomprese “anche le strutture gestite da privati in regime di impresa, se rivestono un interesse lato sensu pubblico, quali gli edifici e le opere destinati ad attività economiche di interesse generale”. Ne consegue che “ogni intervento compreso nel piano delle opere per i mondiali di nuoto 2009 debba essere considerato d’interesse pubblico, in quanto realizzato per un’iniziativa rispondente a tale interesse, a prescindere dalla circostanza che venga posto in essere su strutture di proprietà pubblica o privata”;

f) violazione dei principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto; violazione dell’art. 8 della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo; poichè “l’appellante ha eseguito le opere in questione riponendo affidamento sulla legittimità di un provvedimento amministrativo autorizzatorio rilasciato dal Commissario delegato, ove fosse dimostrato che quest’ultimo nell’assentire tali opere avesse effettivamente esorbitato dai propri poteri, il privato non potrebbe essere oggetto di alcuna conseguenza negativa, avendo agito in buona fede sulla base di un provvedimento adottato da una pubblica autorità”.

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissario delegato per lo svolgimento dei mondiali di nuoto Roma 2009, ha proposto ricorso in appello incidentale avverso la sentenza del TAR Lazio n. 906/2011, proponendo i seguenti motivi di impugnazione:

error in iudicando, in quanto

a1) non risultano “supportate sul piano normativo” le affermazioni, contenute in sentenza, circa un difetto di potere del Commissario delegato a rilasciare il permesso di costruire, ovvero di assentire una variazione ai vigenti vincoli paesistici ed idrogeologici, posto che l’OPCM 30 giugno 2009 n. 3787 ha esplicitamente previsto (art. 1, co. 1), che il Piano delle opere possa essere integrato anche con interventi privati, e che si prescinde dall’intesa con l’Assessore all’urbanistica e dal parere della Giunta Comunale di Roma relativamente a quegli interventi in ordine ai quali la deroga non esorbita dai limiti ordinariamente assentibili ai sensi dell’art. 14 DPR n. 380/2011. Al contrario, si prevede che l’intesa o il parere conforme della Giunta – necessari nel caso in cui la deroga alle disposizioni urbanistiche ed al regolamento edilizio, disposta dal Commissario straordinario, ecceda i detti limiti ex art. 14 - possono intervenire anche successivamente all’autorizzazione da parte del Commissario delegato, tenendo luogo, in uno all’assenso commissariale, del permesso di costruire. Inoltre, l’art. 1, co. 2, OPCM cit. prevede che l’assenso del Commissario delegato tiene luogo delle autorizzazioni in materia paesaggistica, di cui agli artt. 146 e 147 DPR n. 42/2004;

b1) i titoli autorizzatori rilasciati dal Commissario delegato “non possono ritenersi nulli ai sensi dell’art. 21-septies della l. n. 241/1990 . . . ma semmai annullabili su ricorso di eventuali controinteressati, per cui il Comune di Roma non può considerare le autorizzazioni alla realizzazione degli interventi emesse dal Commissario delegato tamquam non esset (con ciò che ne deriva riguardo alla qualificazione abusiva delle opere) almeno fino a quando esse non vengano annullate dal giudice amministrativo”. Ciò in quanto, secondo l’appellante incidentale (sulla base di una ricognizione della normativa vigente: pagg. 14 – 20 appello), “la ripartizione dei compiti tra organi straordinari e ordinari nell’ambito del Servizio Nazionale della Protezione Civile avviene in base ad un criterio di competenza e non di separazione di attribuzioni, anche se si tratta di organi appartenenti a Enti/amministrazioni diversi (la sfera di attribuzioni è ripartita, infatti, all’interno di un “Servizio Nazionale”)”; dal che consegue che, laddove si ritenesse che il Commissario delegato ha adottato un provvedimento che rientra (o è rimasto) nella competenza di un organo amministrativo ordinario (dirigente del Comune di Roma) “l’atto non potrebbe considerarsi nullo per difetto assoluto di attribuzione, ma semmai annullabile per incompetenza relativa”;

c1) “tutte le autorizzazioni rilasciate dal Commissario delegato sono state precedute da conferenze di servizi, in esito alle quali il Comune ha espresso, nei casi nei quali erano necessarie deroghe urbanistiche, parere contrario “fatte salve le prerogative del Commissario delegato”; tale formula è da intendere come un nulla osta all’esercizio dei poteri derogatori previsti dalle ordinanze, con particolare riguardo al d. lgs. n. 380/2001 ed al d. lgs. n. 42/2004 (artt. 146 e 147 relativi all’autorizzazione paesaggistica);

d1) “l’assenso del Commissario delegato produce gli stessi effetti del permesso di costruire e, pertanto, può legittimamente sostituire lo stesso, che in regime ordinario viene rilasciato dall’Amministrazione comunale”. Infatti, sulla base dell’art. 1, comma 2, lett. a) ed aa) OPCM n. 3489/2005, il Commissario delegato è stato “autorizzato ad esercitare tutti i poteri di pianificazione urbanistica straordinaria mediante variante, essendo ascritto allo stesso il potere di individuare le aree dove localizzare gli ampliamenti e i potenziamenti degli impianti natatori”; e ciò con un potere di deroga anche più ampio di quello già previsto dall’art. 14 DPR n. 380/2001, in quanto la citata OPCM “ha riconosciuto al Commissario delegato la possibilità di approvare i progetti degli impianti sportivi derogando alle destinazioni urbanistiche di zona, purchè tali interventi risultino inclusi nel Piano delle opere di cui all’art. 1, comma 2, lett. a) . . . che costituisce esso, ove occorra, variante agli strumenti urbanistici”. Peraltro, “le richiamate disposizioni contenute nelle citate ordinanze non sono state impugnate dal Comune di Roma e, pertanto, non possono essere arbitrariamente disapplicate dallo stesso”;

e1) “l’OPCM n. 3489/2005 e ss. mm. ii., conferisce al Commissario delegato per i mondiali di nuoto di Roma 2009 anche il potere di autorizzare l’esecuzione degli interventi”; infatti, l’interpretazione “letterale e logica” delle Ordinanze “induce inequivocabilmente a ritenere che al Commissario è stata conferita non solo la prerogativa di approvare l’inserimento degli interventi edilizi nell’ambito della pianificazione urbanistica generale (il Piano delle opere, che ha valore, ove occorra, di variante al piano regolatore del Comune . . . ) ma anche il potere di autorizzare l’esecuzione dei singoli interventi edilizi mediante il rilascio di un permesso di costruire o di un atto equipollente”. Depongono in tal senso sia considerazioni di ordine letterale (v. pagg. 35 – 37 appello), ma anche di ordine logico (v. pagg. 38 – 44 appello). Secondo l’appellante Presidenza del Consiglio, infatti, “il giudice penale – alla cui tesi il Comune di Roma ha espressamente aderito nella nota dirigenziale impugnata in I grado – ha sostenuto che il Commissario delegato non poteva rilasciare il permesso di costruire in quanto l’OPCM non contempla, fra le disposizioni derogabili dal Commissario, l’art. 13 del DPR n. 380/2001” (tesi poi condivisa dal TAR Lazio). A fronte di ciò secondo l’appellante, occorre osservare: e1.1) che “l’art. 5 della l. n. 225/1992 esige nelle ordinanze di protezione civile “l’indicazione delle principali norme cui si intende derogare” e non di tutte”, di modo che la mancanza di un esplicito riferimento all’art. 13 cit. “non è affatto sufficiente per dimostrare che il Commissario delegato non aveva la competenza ad autorizzare l’esecuzione degli interventi”; in sostanza, “il riconoscimento del potere autorizzatorio del Commissario delegato non presuppone l’estensione analogica di norme eccezionali ma la semplice interpretazione sistematica e logica delle norme istitutive dei poteri commissariali” (v., in proposito, la prevista deroga agli artt. 7 e 20 DPR n. 380/2001;

e1.2) seguendo la tesi della sentenza appellata, “risulterebbe inspiegabile la previsione della facoltà di deroga all’art. 14 del DPR n. 380/2001, che concerne il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, se poi si dovesse concludere che il Commissario delegato poteva solo prevedere gli interventi in via di pianificazione urbanistica ma giammai autorizzarne l’esecuzione. Al contrario, proprio la possibilità di derogare all’art. 14 conferma che la competenza a rilasciare il permesso di costruire doveva ritenersi ricompresa nei compiti del Commissario sia pure con i limiti poi circostanziati”;

e1.3) contrariamente a quanto sostenuto nel giudizio di I grado dal Comune di Roma, “le ordinanze di protezione civile possono derogare anche alle norme sulla competenza (che anzi sono le prime norme ad essere derogate) e, in generale, a qualsiasi disposizione di legge con il solo limite dei principi generali dell’ordinamento”;

f1) “il Commissario delegato ha rilasciato il titolo autorizzatorio edilizio con il provvedimento di raggiunta intesa sul quale la Giunta e l’assessore ai lavori pubblici e alle periferie del Comune di Roma hanno espresso la propria formale intesa il 6 luglio 2009”. Contrariamente a quanto ritenuto dal Comune di Roma con il provvedimento impugnato in I grado, “il permesso di costruire o altro titolo autorizzatorio esiste, è stato rilasciato dal Commissario delegato e sull’intervento edilizio il Comune ha prestatato . . . la prescritta intesa ai fini urbanistici”. Da ciò consegue che “le opere realizzate non possono essere ritenute abusive fino a quando il titolo autorizzatorio rilasciato dal Commissario delegato, sul quale il Comune ha espresso la propria intesa, non venga annullato dal giudice amministrativo su ricorso di eventuali controinteressati” e quindi “il tentativo del Comune di Roma di considerare i provvedimenti del Commissario delegato tamquam non esset, sulla scorta delle considerazioni formulate dal giudice penale in fase di conclusione delle indagini preliminari, appare dunque illegittimo”.



4. Si è costituita in giudizio Roma Capitale (già Comune di Roma), che ha concluso per il rigetto degli appelli, stante la loro infondatezza, e per la integrale conferma della sentenza di I grado.

In particolare Roma Capitale (pur non formulando e/o riproponendo apposita eccezione), osserva che “se un errore il TAR ha commesso, questo è stato proprio nell’attribuire carattere provvedimentale ad una mera nota del Dipartimento IX, quella dell’11 gennaio 2010, con la quale l’ufficio si è limitato solo a riscontrare l’irritualità della domanda ex art. 36 T.U. n. 380/2001 siccome presentata dalla soc. Salaria Sport Village”. Ne consegue, secondo la difesa del Comune, che “se per questa difesa neppure il primo dei due atti gravati in primo grado aveva natura di provvedimento, è scontato affermare che ha fatto bene il TAR a negare tale carattere al secondo documento, quello del 26 gennaio 2010, che è solo meramente ricognitivo di una attività già svolta da tempo”.

Inoltre, Roma Capitale, replicando ai motivi di appello (v. pagg. 8 – 12 memoria dep. 3 maggio 2011), afferma che “l’art. 13 del T.U. n. 380/2011 è quindi una norma di principio che mira ad evitare che l’organo politico si sostituisca a quello gestionale, prevaricandone le funzioni e le prerogative . . . in nessuna delle quattro ordinanze presidenziali la norma in questione è menzionata”, di modo che “se l’art. 13 non è richiamato vuol dire che non si voleva che il Commissario rilasciasse lui i permessi di costruire”. Quanto alla “raggiunta intesa”, si rileva che questa “è stata raggiunta tra il Commissario e gli organi politici dell’amministrazione civica (Giunta Comunale e Assessore) i quali sono proprio quelli che l’ordinamento giuridico non vuole che si sostituiscano agli organi dell’apparato burocratico. Se le varie OPCM non hanno mai voluto derogare alla disposizione secondo la quale il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente dell’ufficio competente, è ovvio che quell’atto di raggiunta intesa non può in nessun caso equivalere od essere reso equipollente al titolo edilizio, il cui rilascio non compete né alla Giunta né ad uno dei suoi componenti”.

Si è altresì costituito in giudizio il “Circolo Canottieri Aniene associazione sportiva dilettantistica”. Quest’ultimo ha precisato che “la propria posizione è completamente diversa da quella della ricorrente in appello avendo realizzato per conto del Comune un impianto pubblico – per giunta da ultimo espressamente approvato con la più recente delibera del Comune di Roma n. 290 del 22 settembre 2010 – ma che comunque la sentenza non si dimostra immune da vizi contestati in ordine ai poteri del Commissario delegato”.

In particolare, il Circolo Canottieri Aniene – cui è stato a suo tempo notificato il ricorso per motivi aggiunti, proposto dalla soc. Salaria sport village avverso la delibera GC 30 giugno 2010 n. 196 – eccepisce l’inammissibilità del detto ricorso per motivi aggiunti, posto che “la ricorrente lamenta un preteso contenuto restrittivo di quella determinazione senza però avere dimostrato di aver preventivamente chiesto, e poi essersi vista denegata implicitamente o meno, l’estensione anche alla propria posizione dell’accertamento di conformità effettuato dal Comune a favore degli impianti sportivi di proprietà comunale”.

All’odierna udienza, dopo l’intervenuto deposito di ulteriori memorie difensive, la causa è stata riservata in decisione.

## DIRITTO

5. Gli appelli della Salaria Sport Village e della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono fondati e devono essere, pertanto, accolti, nei sensi e limiti di seguito esposti.

L'oggetto della presente controversia è, innanzi tutto, rappresentato dalla riconducibilità (o meno) dell'atto di assenso rilasciato dal Commissario delegato per i mondiali di nuoto Roma 2009 al permesso di costruire, previsto dall'art. 13 DPR n. 380/2001. In tal senso si esprime anche la sentenza appellata, laddove afferma che "il thema decidendum della controversia è costituito dalla verifica della idoneità o meno del provvedimento di raggiunta intesa del 18 giugno 2008 a fungere da titolo abilitativo, atteso che l'esito di tale verifica è inevitabilmente destinato a riflettersi sul giudizio di legittimità del provvedimento impugnato che, ritenendo assente un idoneo titolo abilitativo, ha qualificato come abusivi gli interventi realizzati".

La suddetta riconducibilità è esclusa dal giudice di I grado, secondo il quale, poiché l'art. 5 l. n. 225/1992, "nell'attribuire il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti, determina un ribaltamento nella gerarchia delle fonti normative presenti nel nostro ordinamento, investendo l'autorità amministrativa del potere di derogare alla norma ordinaria, sia pure nel rispetto dei principi generali", esso "deve qualificarsi come norma eccezionale, che necessita di strettissima interpretazione e tale esigenza, se possibile, è ancora più rafforzata nella fattispecie in esame dal fatto che non si versa in una situazione emergenziale, ma si è in presenza di un "grande evento", circostanza alla quale si applicano le norme di cui all'art. 5 l. n. 225/1992, per effetto dell'estensione prevista dall'art. 5bis, co. 5, d.l. n. 343/2001.

Da ciò consegue che "le norme che il Commissario delegato è stato autorizzato a derogare sono solo quelle e soltanto quelle espressamente indicate nell'OPCM n. 3489/2005, non essendo consentito all'interprete – in ragione del carattere di evidente eccezionalità della norma attributiva del potere di ordinanza, che consente ad una fonte di rango inferiore di derogare ad una fonte normativa superiore – alcuna operazione estensiva, quantunque quest'ultima sia basata su plausibili argomenti ermeneutici".

E poiché l'art. 13 DPR n. 380/2001 (relativo alla competenza al rilascio del permesso di costruire) non è ricompreso tra le norme espressamente indicate come "derogabili" dalla OPCM n. 3489/2005 (che pure ne indica altre del medesimo DPR), ne consegue che sussiste un difetto assoluto di attribuzione del potere di rilasciare permessi di costruire in capo al Commissario straordinario.

Proprio il riscontrato difetto assoluto di attribuzione comporta – secondo la sentenza appellata – non già l'annullabilità (come conseguenza dell'illegittimità) del permesso di costruire (provvedimento di raggiunta intesa del 18 giugno 2008), bensì la sua nullità ex art. 21-septies l. n. 241/1990, di modo che "correttamente l'amministrazione comunale, con l'atto impugnato, ha sostanzialmente ritenuto lo stesso tamquam non esset".

Ne è conseguito, in I grado, il rigetto del ricorso proposto e, dunque, la sostanziale declaratoria di legittimità della impugnata nota 11 gennaio 2010 prot. n. 1312 del Comune di Roma, con la quale:

- si è richiamato "il contenuto del decreto di sequestro preventivo in cui il giudice per le indagini preliminari . . . ha ritenuto che gli interventi realizzati in base al provvedimento di autorizzazione rilasciata dal Commissario delegato sono da considerare "privi di titolo" in quanto realizzati "in mancanza del prescritto permesso di costruire";

- si è richiamato quanto affermato dal Tribunale del Riesame che, in sede di convalida del predetto decreto, ha affermato che "in merito alla "presunta equipollenza dell'atto finale della procedura autorizzatoria, posta in essere dal Commissario delegato, ad un valido permesso di costruire", la competenza per il rilascio del predetto permesso resta, anche nel caso particolare in questione, all'ente preposto alla gestione del territorio";

- si è richiamato un parere dell'Avvocatura Municipale, la quale "ha ritenuto che gli interventi devono essere realizzati in assenza del titolo autorizzativo", sia pure con distinzioni "in funzione del diverso regime giuridico della proprietà e dei diversi rapporti pubblico/privato intercorrenti tra le società realizzatrici e il Comune di Roma";

- si è infine concluso per la impossibilità di regolarizzazione delle opere, poiché l'istanza inoltrata "non è riconducibile ad una richiesta di permesso in sanatoria".

La ricostruzione del I giudice è contestata dagli appellanti, in particolare con i motivi di appello sub b) (appello Salaria Sport Village) e sub d1), e1) ed f1) dell'esposizione in fatto (appello incidentale Presidenza del Consiglio dei Ministri), motivi con i quali si nega, con una pluralità di argomentazioni, che l'interpretazione delle norme sui poteri di deroga del Commissario debba essere di tipo esclusivamente letterale, ritenendosi, invece, ampiamente ricompreso in tali poteri anche quello di emanare permessi di costruire.

Inoltre, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (motivi di appello sub b1 e f1) ha negato la possibilità di ritenere nullo ex art. 21-septies l'atto del Commissario del 18 giugno 2008, costituente permesso di costruire, essendo lo stesso, semmai, annullabile, di modo che il Comune di Roma non avrebbe potuto adottare l'atto impugnato, fin tanto che il precedente provvedimento commissariale non fosse stato eliminato da mondo giuridico.

6. Al fine di meglio comprendere i profili in diritto della presente controversia, e quindi affrontare il thema decidendum della stessa, come sopra delineato, il Collegio ritiene opportuno ricordare la disciplina normativa delle cd. ordinanze commissariali in deroga ed i limiti ad esse posti, sia dal legislatore sia dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

L'art. 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225, concernente "stato di emergenza e potere di ordinanza", prevede, tra l'altro, che:

"1. Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) , il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti .

2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico .

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le predette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di diretta sua emanazione.

4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento

di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio.

5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.”.

Successivamente, l'art. 4 d.l. 31 maggio 2005 n. 90 (conv. in l. 26 luglio 2005 n. 152), ha previsto, per quel che interessa nella presente sede, che:

(comma 1) “Al fine di garantire l'uniforme determinazione delle politiche di protezione civile, delle attività di coordinamento e dei relativi poteri di ordinanza, nonché il consequenziale, unitario ed efficace espletamento delle attribuzioni del Servizio nazionale della protezione civile, è attribuita, ai sensi del disposto di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la titolarità della funzione in materia di protezione civile al Presidente del Consiglio dei Ministri che può delegarne l'esercizio ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, fatte salve le competenze regionali previste dalla normativa vigente.”

Dunque, a seguito di uno degli eventi indicati all'art. 2, comma 1, lett. c) della medesima legge (e precisamente “calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”), dichiarato lo stato di emergenza dal Consiglio dei Ministri, (che deve contestualmente determinare “durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi”), possono essere emanate ordinanze “in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico”; e ciò:

- per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza (comma 2);

- per “evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose” (comma 3). Né può essere ritenuto dubbio che anche queste ultime ordinanze possono essere “in deroga”, posto che – benché il legislatore non abbia ripetuto al comma 3 la previsione espressa al comma 2 – con esse si affrontano problemi strettamente connessi all'evento calamitoso; inoltre l'art. 5 prevede per tutte le ordinanze da esso contemplate le medesime forme di pubblicità e di tutela per i soggetti da esse pregiudicati, né dal tenore letterale delle singole disposizioni si evincono distinzioni tra le ordinanze di cui ai commi 2 e 3.

In definitiva, l'esercizio del potere di ordinanza “in deroga” necessita sia della previa dichiarazione dello stato di emergenza, e quindi del rispetto dei dati territoriali e temporali ivi previsti, sia di una chiara finalizzazione di quanto dall'ordinanza contemplato a fronteggiare situazioni strettamente connesse alle calamità, catastrofi o altri eventi di cui all'art. 2, lett. c).

Anche le “situazioni di pericolo” ovvero i “maggiori danni a persone o cose”, per evitare i quali è esercitabile il potere di ordinanza (art. 5, comma 3), devono trovare stretta connessione con il concreto dato emergenziale. Ed infatti, il richiamo al “pericolo” da evitare, non può che connettere tale stato all'evento per il quale vi è stata la dichiarazione, così come i “maggiori danni” non possono avere, quale presupposto, che i danni già provocati dall'evento calamitoso.

Al di là del dato letterale delle disposizioni, occorre inoltre tenere presente che le stesse, in quanto “norme eccezionali”, volte ad incidere (anche) sul quadro delle fonti, non possono che essere di “stretta interpretazione” (in quanto “eccezionali”, ex art. 14 disp. prel. cod. civ.), non potendosene consentire (interpretazioni e quindi) applicazioni, al di là dei casi strettamente contemplati.

D'altra parte, già prima della stessa legge n. 225/1992 la Corte Costituzionale, nell'ammettere le cd. ordinanze "extra ordinem" o "libere", ha avuto modo di precisare i limiti entro i quali è ammesso nel nostro ordinamento l'esercizio di un siffatto potere e, quindi, l'adozione di tali ordinanze.

La Corte, chiamata a giustificare tali ordinanze, anche con riferimento alle disposizioni costituzionali di attribuzione della potestà legislativa, ne ha affermato la legittimità (sentt. 28 maggio 1987 n. 201 e 30 dicembre 1987 n. 617), nel caso in cui i provvedimenti siano emanati per motivi di necessità ed urgenza, sulla base di una specifica autorizzazione legislativa, la quale, anche se non disciplina il contenuto dell'atto (che resta a contenuto libero), deve tuttavia indicarne il presupposto, la materia, la finalità dell'intervento e l'autorità legittimata, nonché le dimensioni territoriali e temporali della concreta situazione di fatto che si deve fronteggiare.

In particolare, secondo la Corte Costituzionale (sent. n. 201/1987), " nel nostro ordinamento costituzionale non sono individuabili clausole che autorizzino in via generale modifiche, o anche soltanto deroghe, alla normativa primaria, con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti , . . per l'esercizio da parte di autorità amministrative di siffatti poteri, con effetto di deroga – ma non anche di abrogazione e modifica – della normativa primaria, occorre una specifica autorizzazione legislativa". Inoltre "il contenuto delle disposizioni derogatorie è soggetto a rispettare le garanzie costituzionali e a non invadere la riserva assoluta di legge" ed ancora "i poteri con esse esercitati devono adeguarsi alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare".

Anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 225/1992, la Corte Costituzionale ha ribadito come "l'emergenza consista in una condizione anomala e grave, ma anche temporanea" sostenendo che "i provvedimenti extra ordinem consequenziali, emanati da autorità amministrative, debbono essere attuati in riferimento alla concreta situazione di fatto, con adeguamento alla dimensione spaziale e temporale di quest'ultima"; di conseguenza, la Corte (nell'ambito di un conflitto per attribuzione di potere) ha censurato i casi in cui, ancorchè l'emergenza fosse cessata da tempo, il Governo avesse continuato a tenere in vita il DPCM e la conseguente ordinanza "una volta cessati i presupposti che ne avrebbero legittimato l'emanazione" (sent. 14 aprile 1995 n. 127).

Tali considerazioni in ordine ai limiti del potere di ordinanza sono state già più volte espresse anche da questo Consiglio di Stato (tra le altre, sez. VI, 6 settembre 2010 n. 6464), secondo il quale, in particolare, le situazioni di emergenza prese in considerazione dall'art. 5, l. n. 225 del 1992 consentono l'esercizio di poteri derogatori della normativa primaria solo a condizione che si tratti di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti, e sempre che tali poteri siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio, non potendo in particolare il loro impiego realizzarsi senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione.

Quanto alla natura delle cd. ordinanze extra ordinem, è stato da tempo chiarito che le stesse non hanno carattere di fonti primarie dell'ordinamento giuridico, attesa la loro efficacia meramente derogatoria, e non innovativa, nell'ordinamento medesimo. La stessa Corte Costituzionale, con sentenza 28 maggio 1987 n. 201, ha affermato che "allorquando in riferimento a situazioni di urgenza e di necessità, la legge attribuisca ad una autorità – diversa da quelle investite, secondo la Costituzione di poteri propri e delegati di normazione primaria – il potere eccezionale di derogare alle stesse norme primarie con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi possibili, tali disposizioni sono sottoposte al regime degli atti amministrativi".

Alla stessa conclusione si giunge sulla base della sentenza della Corte Costituzionale 9 novembre 1992 n. 418, secondo la quale l'organizzazione delle funzioni di protezione civile "risulta indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. . . Tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo."

La Corte Costituzionale, dunque, nell'affermare, nel quadro dei rapporti Stato – Regioni, la legittimità costituzionale dell'attribuzione allo Stato dei "poteri di promozione e coordinamento" in materia, non attribuisce affatto agli atti emanati nell'esercizio dei poteri suddetti natura di "atto politico", come tale non oggetto di impugnazione innanzi al giudice amministrativo (art 31 R.D. 26 giugno 1924 n. 1054; ora art. 7, comma 1, Cpa), ma riconosce agli stessi (sent. n. 201/1987), natura di atto amministrativo.

E ciò vale sia per la deliberazione con la quale il Consiglio dei Ministri dichiara lo "stato di emergenza" e per il conseguente decreto (art. 5, co. 1, l. n. 225/1992), sia per le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato (art. 5, commi 2-3), sia per le ordinanze specificamente emanate dal Commissario nominato proprio per fronteggiare l'emergenza precedentemente dichiarata (art. 5, commi 4-5).

Né l'eventuale attribuzione a tali ordinanze "extra ordinem" o "libere" della qualifica di "atti di alta amministrazione" le sottrae al sindacato giurisdizionale, dato che tali atti sono pacificamente sindacabili dal giudice amministrativo (Cass., Sez. Un., 7 marzo 2006 n. 4813).

Quanto alla motivazione che deve sorreggere l'ordinanza extra ordinem, si è affermato (Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2005 n. 2795), che le scelte dell'amministrazione straordinaria devono essere concretamente valutate in rapporto ad una situazione di emergenza del tutto eccezionale e straordinaria, nella quale la ponderazione e la comparazione dei diversi interessi in gioco non segue pedissequamente le regole ed i criteri che governano l'azione pubblica in situazioni ordinarie, così che non ogni carenza, insufficienza o contraddittorietà a livello istruttorio o di motivazione ridonda automaticamente e necessariamente in vizio del relativo procedimento, sotto forma di una delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

In definitiva, il giudice amministrativo, nell'esercizio del proprio sindacato, deve tenere conto sia della natura di "atto di alta amministrazione" delle ordinanze in esame – e conseguentemente della ampia discrezionalità della quale gode l'amministrazione – sia delle particolari circostanze (situazioni di calamità che richiedono urgenza nell'agire) che fungono da presupposto dell'atto adottato.

Ciò, tuttavia, significa anche che, a fronte dei limiti del sindacato del giudice, relativi al modo in cui in concreto il potere è stato esercitato (e quindi alle scelte in concreto operate dall'amministrazione con l'atto emanato), il medesimo sindacato giurisdizionale deve essere invece rigoroso ed attento nel verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza, e quindi la sussistenza delle ragioni di urgenza e la evidenza della connessione tra disposizioni adottate e dichiarazione dello stato di emergenza, oltre a verificare, come è ovvio, il rispetto dei limiti temporali e territoriali indicati dalla già citata dichiarazione dello stato di emergenza; e ciò secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale.

In caso contrario, il potere in deroga (ed il "prodotto" del suo esercizio, rappresentato dalle ordinanze extra ordinem) rimarrebbero senza alcuna possibilità di controllo in ordine alla

sussistenza dei presupposti per l'esercizio legittimo, di modo che si verterebbe in una situazione che, oltre a violare l'art. 113 Cost., risulterebbe intollerabile per l'ordinamento giuridico nel suo complesso.

7. Il quadro sinora disegnato – e che si fonda sull'art. 5 l. n. 225/1992 e sulla giurisprudenza costituzionale, anche anteriore all'entrata in vigore di tale disposizione – si è ulteriormente ampliato, per effetto dell'art. 5-bis, comma 5, d.l. 7 settembre 2001 n. 343, conv. in l. 9 novembre 2001 n. 401, in base al quale “le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza”.

In base al successivo art. 14 del d.l. 23 maggio 2008 n. 90 (conv. in l. 14 luglio 2008 n. 123), i provvedimenti adottati sia ai sensi dell'art. 5 l. n. 225/1992, sia ai sensi dell'art. 5-bis d.l. n. 343/2001, non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 3 l. n. 20/1994.

Infine, l'art. 4 d.l. 31 maggio 2005 n. 90 (conv. in l. 26 luglio 2005 n. 152), prevede (comma 2), per quel che qui interessa, che “ferme le competenze in materia di cooperazione del Ministero degli affari esteri, l'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e l'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si applicano anche agli interventi all'estero del Dipartimento della protezione civile, per quanto di competenza in coordinamento con il Ministero degli affari esteri.”.

In sostanza, per effetto dell'art. 5-bis, d.l. n. 343/2001, il potere di ordinanza in deroga, previsto dall'art. 5 l. n. 225/1992, espressamente richiamato, si estende al di là delle ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) della medesima legge (e precisamente “calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”), per essere quindi applicabile anche “alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza”.

Tali “eventi” devono essere individuati in quelli espressamente indicati dal medesimo art. 5, co. 1, d.l. n. 343/2001 (“altri grandi eventi, che determinano situazioni di grave rischio”), ma che non sono riconducibili a quelli previsti dall'art. 2, comma 1, lett. c) della l. n. 225/1992, dato che in relazione agli stessi è prevista la delibera dello stato di emergenza.

In definitiva, il legislatore ha in tal modo definito due categorie di eventi cui possono conseguire, tra l'altro, poteri di ordinanza in deroga:

- eventi naturali o comunque imprevedibili (quali, appunto, calamità naturali, catastrofi e simili);
- eventi determinati dalla decisione dell'uomo, e quindi non imprevedibili, ma che, per la loro ampiezza ed importanza, ed i rischi che essi comportano, vengono ritenuti tali da poter essere ragionevolmente affrontati solo con poteri straordinari..

La nuova categoria di eventi (cd. “grandi eventi”), che funge da presupposto per il conferimento ed esercizio del potere di ordinanza in deroga, comporta la necessità di applicazione di quelli che sono i limiti all'esercizio del potere in deroga, previsti dalla legge e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In tal senso, la giurisprudenza della Corte dei Conti (sez. contr., 18 marzo 2010 n. 5), ha ritenuto, argomentando dal più volte citato art. 5-bis d.l. n. 343/2001, che nella definizione non rientra qualsiasi "grande evento", ma solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni.

In definitiva, occorre affermare che il "grande evento", una volta individuato come presupposto, funge da preciso limite sia territoriale (in relazione ai luoghi da esso interessati), sia in relazione ai tempi di esercizio del potere (volti ad esaurirsi con il cessare del grande evento). Al tempo stesso, il potere di ordinanza in deroga (che incontra i limiti derivanti dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme costituzionali) deve essere necessariamente limitato agli interventi ritenuti necessari per fronteggiare le esigenze che hanno determinato la stessa concessione del potere di ordinanza.

Ovviamente, stante la natura di atti di alta amministrazione riconosciuta alle ordinanze, le stesse sono sindacabili dal giudice amministrativo, nei sensi già in precedenza esposti.

8. Il contesto entro il quale si inquadrano le vicende della controversia è rappresentato da un "grande evento" (i Mondiali di nuoto Roma 2009), in ordine al quale sono stati, in particolare, emanati i seguenti atti:

- il DPCM 14 ottobre 2005, con il quale "i mondiali di nuoto che si terranno nel territorio della provincia di Roma nel corso del 2009, sono dichiarati "grande evento" ai sensi e per gli effetti dell'art. 5-bis, comma 5, del d.l. 7 settembre 2001 n. 343. . .";

- l'OPCM 29 dicembre 2005 n. 3489, con la quale, individuato il commissario straordinario, allo stesso vengono attribuiti i compiti (tra i quali quello di "approvare, nel quadro della pianificazione urbanistica decisa dal Comune di Roma e d'intesa con il medesimo, il piano delle opere e degli interventi occorrenti, funzionali allo svolgimento del grande evento . . .") e si definiscono (art. 5) le "disposizioni normative" derogabili "per il compimento delle iniziative previste dalla presente ordinanza", tra le quali gli articoli 7, co. 1, lett. c), 14, 20, 22, 24 e 25 DPR 6 giugno 2001 n. 380 (Testo Unico delle disposizioni in materia edilizia);

- l'OPCM 6 aprile 2006 n. 3508, la quale, modificando la precedente ordinanza n. 3489/2005, prevede, tra l'altro, l'ulteriore compito commissariale (art. 1, co. 2, lett. aa) di "definire, nell'ambito del piano di cui alla precedente lett. a), gli interventi occorrenti per l'adeguata implementazione delle strutture sportive esistenti, di proprietà pubblica e privata, funzionali alla celebrazione del grande evento. . . ed anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche d'intesa con l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma";

- l'OPCM 15 giugno 2007 n. 3597, la quale, ulteriormente modificando la precedente ord. n. 3489/2005, prevede che l'approvazione del piano delle opere (art.1, co. 2, lett. a), avvenga "informato l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma", anziché d'intesa con lo stesso, Inoltre, essa prevede che gli interventi occorrenti per la "adeguata implementazione delle strutture sportive esistenti" avvengano non solo in deroga "alle vigenti previsioni urbanistiche" ma anche in deroga "al vigente regolamento edilizio", purchè, in ambedue le ipotesi, d'intesa con l'Assessore l'urbanistica del Comune di Roma "su conforme parere della Giunta Comunale";



- l'OPCM 30 giugno 2009 n. 3787, la quale, nuovamente modificando l'ord n. 3489/2005, prevede, all'art. 1, comma 2, lettera a), che dopo le parole "piano delle opere e degli interventi", sono inserite le seguenti: "pubblici e privati".

Essa prevede inoltre, che, all'art. 1, co. 2, lett. aa, sono aggiunti i seguenti periodi: «Si prescinde dall'intesa con l'assessore all'urbanistica e dal parere della Giunta comunale di Roma relativamente agli interventi per i quali la deroga alle previgenti previsioni urbanistiche e al previgente regolamento edilizio e' contenuta entro i limiti consentiti dall'art. 14, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380. In ogni caso tutti gli interventi pubblici e privati realizzati devono essere conformi agli strumenti urbanistici comunali risultanti dalla variante approvata ai sensi della precedente lettera a) e non possono essere effettuati in deroga alle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza. L'intesa con l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma o il parere conforme della Giunta comunale, ove necessari, possono intervenire in qualsiasi momento, a prescindere dallo stato di avanzamento degli interventi assentiti dal Commissario delegato o anche dall'avvenuta realizzazione degli stessi. L'assenso del Commissario delegato e, ove necessari, l'intesa con l'assessore all'urbanistica o il conforme parere della Giunta comunale di Roma, tengono luogo del permesso di costruire, con gli effetti di cui all'art. 45, comma 3, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001. L'assenso del Commissario delegato tiene altresì luogo delle autorizzazioni di cui agli articoli 146 e 147 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Alla luce delle ordinanze sopra riportate, occorre osservare che, sia pure con atti ed in tempi diversi, al Commissario delegato sono stati attribuiti:

- poteri di ordinanza in deroga – tra l'altro - agli artt. 7, co. 1, lett. c), 14, 20, 22, 24 e 25 DPR 6 giugno 2001 n. 380 (Testo Unico delle disposizioni in materia edilizia), e ciò fin dalla OPCM 29 dicembre 2005 n. 3489;

- il potere di approvare il piano delle opere e degli interventi funzionali allo svolgimento del grande evento (OPCM n. 3489/2005), "pubblici e privati" (OPCM 3787/2009)

- il potere di definire, nell'ambito del piano, gli interventi occorrenti per l'adeguata implementazione delle strutture sportive esistenti, di proprietà pubblica e privata, funzionali alla celebrazione del grande evento", anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche d'intesa con l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma (OPCM n. 3508/2006), poi in deroga anche "al vigente regolamento edilizio", purchè, in ambedue le ipotesi, d'intesa con l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma "su conforme parere della giunta Comunale" (OPCM n. 3597/2007); ancora dopo, anche senza intesa e parere, se la deroga alla disciplina urbanistica ed al regolamento edilizio è contenuta nei limiti dell'art. 14, co. 3, DPR n. 380/2001 (OPCM n. 3787/2009);

- il potere di "assenso" (degli interventi occorrenti per l'adeguata implementazione delle strutture sportive esistenti, di proprietà pubblica e privata, funzionali alla celebrazione del grande evento) – unitamente, ove necessari, all'intesa con l'assessore all'urbanistica o al conforme parere della Giunta comunale di Roma, che tiene luogo "del permesso di costruire", con gli effetti di cui all'art. 45, comma 3, DPR n. 380/2001, nonché delle "autorizzazioni di cui agli articoli 146 e 147 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" (ord. n. 3787/2009).

A fronte di tali atti generali, per ciò che riguarda la presente controversia (e gli interventi realizzati e ritenuti dal Comune di Roma privi di titolo autorizzatorio ed in contrasto con i vincoli ambientali e paesaggistici), il Commissario delegato con "provvedimento di raggiunta intesa 18 giugno 2008 n. 3047/RM 2009":

- “acquisiti i necessari pareri di competenza da parte delle amministrazioni competenti” (ma sul parere “non favorevole” del Comune di Roma, espresso con nota 15 aprile 2008 n. 1966);

- dispone di autorizzare “in deroga alle prescrizioni del PTP ed alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, . . . i lavori di implementazione dell’impianto sportivo salaria Sport Village” (art. 1);

- precisa, per quanto attiene alla deroga alle previsioni del PP Valle del Tevere ed alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti che “vengono applicate le prerogative del commissario delegato previste dall’art. 5 dell’OPCM 3489/2005” (art. 2);

- stante la conformità del decreto alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, ed ai sensi dell’art. 14-ter l. n. 241/1990, si afferma che “il presente decreto . . . sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso, comunque denominato, di competenza delle amministrazioni ed enti partecipanti ovvero invitati a partecipare alla conferenza, sempre in relazione alla conformità urbanistica delle opere”.

Tanto premesso, il Collegio ritiene opportuno innanzi tutto precisare che le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, via via susseguitesi in relazione al grande evento rappresentato dai “Mondiali di nuoto Roma 2009” (e la loro legittimità, anche sotto il profilo della violazione delle norme sulla competenza) esulano dall’oggetto del presente giudizio, poiché le stesse non hanno formato oggetto di impugnazione in I grado, né sono state considerate dalla sentenza appellata, se non al fine di verificare se le stesse consentissero (o meno) al Commissario delegato di derogare all’art. 13 DPR n. 380/2001 e di procedere, quindi, come è avvenuto, al rilascio del titolo autorizzatorio edilizio.

Non rientra, dunque, nel concreto ambito del sindacato giurisdizionale di questo Giudice la verifica di legittimità delle predette Ordinanze, secondo i criteri di valutazione innanzi evidenziati (ante, par. 6). Né, tanto meno, questo Giudice – atteso l’ambito del presente giudizio – può porsi la questione della eventuale non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 5-bis (in particolare, comma 5) d. l. n. 343/2001, nella parte in cui esso estende anche ai cd. “grandi eventi” il potere di ordinanza in deroga, posto che – non essendo oggetto del giudizio le Ordinanze commissariali – la questione non supera il vaglio della sua rilevanza ai fini del giudizio in corso.

9. Alla luce del thema decidendum come sopra precisato (sub par. 5), occorre esaminare, in particolare, l’esatto ambito dei poteri conferiti al Commissario delegato onde agire in deroga al DPR n. 380/2001 e se, in particolare, tra questi rientri il potere di rilasciare permessi di costruire, in deroga all’art. 13 Testo Unico cit., e quindi alla competenza normalmente attribuita agli organi comunali; e ciò anche se il citato art. 13 non sia espressamente indicato nell’ordinanza tra le disposizioni del Testo Unico Edilizia derogabili.

La sentenza appellata – qualificate le disposizioni di cui all’art. 5 l. n. 225/1992 come di “strettissima interpretazione”, poiché “il potere di ordinanza . . . determina un ribaltamento nella gerarchia delle fonti” – ha ritenuto che delle medesime “l’interpretazione deve essere esclusivamente letterale, limitata cioè alle norme espressamente ed inequivocabilmente indicate”, negando al contempo che essa interpretazione possa “essere di tipo sistematico, cioè volta ad includere, sebbene in ragione di prospettazioni plausibili, anche norme non specificamente richiamate”.

Questo Consiglio di Stato ritiene che, con riferimento alla natura ed ai limiti della interpretazione delle ordinanze commissariali in deroga, debba pervenirsi, innanzi tutto sul piano generale, ad un risultato diverso da quello cui è pervenuta la sentenza appellata.

Le ordinanze commissariali in deroga non rientrano nella categoria delle fonti primarie (attesa la loro efficacia meramente derogatoria, e non innovativa, nell'ordinamento giuridico), ma costituiscono atti di alta amministrazione, autorizzati dalla legge, in presenza dei presupposti (sostanziali e formali) dalla medesima indicati, a derogare, per ambiti territoriali e temporali previamente determinati, e fin tanto che vi è persistenza dei citati presupposti, anche a norme di rango primario.

Proprio perché l'ordinanza è autorizzata da norma primaria "eccezionale", ed è eccezionale essa stessa, il suo contenuto prescrittivo è di "stretta interpretazione" (ex art. 14 disp. prel. cod. civ.), non potendosene consentire (interpretazioni e quindi) applicazioni, al di là dei casi strettamente contemplati.

Ma ciò non comporta - come invece (non condivisibilmente) ritenuto dalla sentenza appellata - l'obbligo di "interpretazione letterale" (a ciò riducendo la nozione di "stretta interpretazione") E ciò a maggior ragione in presenza - come dalla stessa sentenza si afferma - di "prospettazioni plausibili" ovvero di "plausibili argomenti ermeneutici" di segno contrario, cui il giudice, è da ritenere, sarebbe impedito di accedere proprio per non poter egli varcare i confini dell'interpretazione letterale, essendo egli, dunque, costretto a rinunciare ad una interpretazione "estensiva" ovvero ad una "di tipo sistematico".

Un primo, e fondamentale, argomento contrario alle conclusioni cui è pervenuto il I giudice è offerto dalla stessa legge n. 225/1992, il cui art. 5 - che costituisce la disposizione di riferimento nel caso di specie, per effetto del rinvio ad essa operato dall'art. 5-bis d.l. n. 403/2001 - nel prevedere il conferimento del potere di ordinanza in deroga, dispone che oggetto di quest'ultima possa essere "ogni disposizione vigente", fermo il rispetto "dei principi generali dell'ordinamento giuridico" (comma 2), e solo dovendo le ordinanze "contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare" (comma 5).

La legge, nell'autorizzare il potere in deroga alla normativa primaria, proprio per la non preventivabile definizione dei presupposti che potranno rendere necessario il potere di ordinanza in deroga (non a caso la stessa Corte Costituzionale ha parlato di atti "a contenuto libero": sent. n. 201/1987), non pone, dunque, alcuna limitazione, per materia o contenuto, alle disposizioni derogabili, limitandosi ad affermare il rispetto "dei principi dell'ordinamento giuridico", cui occorre senz'altro aggiungere, sulla scorta della giurisprudenza della Corte Costituzionale, il limite del rispetto delle garanzie costituzionali e della riserva assoluta di legge (Corte cost. n. 201/1987).

Proprio in considerazione della eccezionalità del potere di ordinanza in deroga (nonché dell'esperienza di ordinanze commissariali emanate in assenza di una norma generale presupposta - ante l. n. 225/1992 - e delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale), il legislatore, nel disciplinare la materia, ha inteso evitare che l'ambito di esercizio del potere di deroga restasse senza alcuna preventiva indicazione e delimitazione, prescrivendo quanto meno la doverosa indicazione delle "principali norme a cui si intende derogare".

Mediante tale opportuna previsione, il legislatore:

- per un verso, ha verosimilmente inteso evitare di lasciare ex post all'interprete il sindacato, di volta in volta, sulla legittimità della concreta deroga operata dall'amministrazione straordinaria in

rapporto all'ambito del suo esercizio (con un inevitabile abbassamento delle garanzie per il cittadino);

- per altro verso, non ha ritenuto sufficiente la mera e generale indicazione di "settori normativi" (che avrebbe potuto risolversi in una delimitazione solo apparente dell'ambito delle disposizioni oggetto di possibile deroga), richiedendo l'indicazione almeno delle "principali norme a cui si intende derogare".

Tale essendo la previsione di legge, appare evidente – già sulla base di una interpretazione letterale o di tipo "dichiarativo" della medesima – come ben difficilmente l'indicazione di norme derogabili effettuata da una ordinanza commissariale può risolversi in una indicazione "tassativa" delle medesime, avendo il legislatore espressamente richiesto l'indicazione delle "principali" (e quindi non di tutte le) norme derogabili. Di modo che appare difficilmente condivisibile, in presenza di una espressa indicazione di legge riferita alle norme "principali", una lettura, come quella offerta dalla sentenza appellata, che ritiene invece per norme derogabili solo quelle "espressamente ed inequivocabilmente indicate".

D'altra parte, la richiesta di indicare le "principali", e non "tutte" le norme derogabili (e quindi di redigere un elenco non esaustivo delle medesime), desumibile *ictu oculi* dalla lettera della legge, risponde in tutta coerenza anche alla natura ed alle finalità dell'atto oggetto di disciplina, cioè dell'ordinanza commissariale.

Ed infatti, posto che quest'ultima è un atto "a contenuto libero", non essendo tale contenuto predefinibile proprio in ragione delle emergenze che con le ordinanze stesse dovranno essere affrontate e dei problemi che dovranno essere concretamente risolti, se è del tutto ragionevole una delimitazione della "libertà di contenuto" dell'ordinanza, è altrettanto evidente che questo non può essere convertito nel suo opposto, e cioè in un contenuto rigidamente predefinito, la cui previsione sarebbe irragionevole proprio in relazione agli stessi presupposti che sorreggono l'eccezionalità dell'intervento.

In definitiva, il legislatore ha inteso conciliare le due esigenze – la prima, di effettività ed efficacia dell'azione amministrativa emergenziale e derogatoria, la seconda di garanzia del rispetto dell'ordinamento giuridico – attuando tra le stesse un idoneo bilanciamento. Di modo che occorre, dunque, escludere che la norma primaria imponga all'ordinanza commissariale una indicazione tassativa delle norme da essa derogabili, quasi costituenti queste ultime un *numerus clausus* intangibile sia dall'amministrazione, sia successivamente (in sede di sindacato giurisdizionale) dall'interprete.

L'argomento desumibile dall'art. 5 (commi 2 e 5) della legge n. 225/1992 è già, di per sé, sufficiente ad escludere che la previsione dell'ordinanza con la quale si definisce l'ambito delle norme primarie derogabili, pur di "stretta interpretazione", sia non assoggettabile, nei sensi di seguito esposti, ad operazioni interpretative che – lungi dall'ampliare l'ambito della deroga al di là del consentito – consentano di individuare l'attinenza della norma primaria concretamente derogata all'ambito (alla materia) individuabile sulla base delle "principali norme" indicate.

Non vi è, dunque, un impedimento alla interpretazione (nei modi che si preciseranno) della previsione dell'ordinanza contemplante le (principali) norme derogabili, ma l'esigenza di verificare – proprio attraverso gli strumenti ed i limiti di una "stretta interpretazione" - la rispondenza della norma derogata (e non espressamente citata) all'ambito normativo indicato dall'ordinanza ed individuato per il tramite delle "principali norme" indicate.

E' proprio questa l'attività interpretativa che il giudice di I grado ha non esattamente ritenuto essergli preclusa, non essendosi compiutamente considerato, nel precedente grado di giudizio, né quanto espressamente disposto dall'art. 5 l. n. 225/1992, né gli effettivi limiti dell'interpretazione della norma eccezionale, ai sensi dell'art. 14 disp. att. cod. civ., riducendo quest'ultima, non condivisibilmente, a mera "interpretazione letterale".

Ed infatti, oltre agli argomenti desumibili dallo stesso art. 5 l. n. 225/1992, occorre osservare che lo stesso art. 14 delle cd. preleggi (il quale prevede che "le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati") non comporta l'obbligo di una interpretazione ridotta alla mera "interpretazione letterale".

Deve intendersi per "eccezionale" ogni norma che non sia riconducibile ai principi generali o fondamentali dell'ordinamento giuridico, ma che anzi faccia eccezione ai detti principi o sia in contrasto con essi. In ragione di ciò, l'art. 5 l. n. 225/1992 è senza dubbio definibile come "norma eccezionale", posto che, con lo stesso, si deroga al principio di gerarchia delle fonti e, in aggiunta, con l'attribuire efficacia derogatoria non già ad un atto-fonte, ma ad un atto amministrativo, sia pure di "alta amministrazione". Allo stesso modo, devono essere definite "eccezionali" le concrete previsioni di deroga a norme di legge contenute nelle ordinanze.

Orbene, con riguardo alle norme eccezionali, la giurisprudenza ha costantemente ritenuto che delle stesse non sia consentita una "interpretazione analogica" (da ultimo, Cass., sez. lav., 24 maggio 2011 n. 11359; Cass. Civ., sez. III, 29 settembre 2009 n. 20744), mentre ammette che le medesime disposizioni possano essere interpretate estensivamente (da ultimo, Cass. Civ., sez. III, 16 luglio 2010 n. 16647; sez. II, 13 aprile 2010 n. 8778; sez. I, 5 marzo 2009 n. 5297).

Anche con riguardo alle norme penali, la giurisprudenza opera la medesima distinzione, ritenendo non consentita l'applicazione analogica, risolvendosi essa in una interpretazione "in malam partem" (e, ragionevolmente, in una violazione dell'art. 25 Cost.), mentre ammette l'interpretazione estensiva (Cass. Pen., sez. un., 25 giugno 2009 n. 38691; sez. III, 22 ottobre 2009 n. 43385 e 13 luglio 2009 n. 39078).

Tale distinzione, tradizionalmente operata dalla giurisprudenza, appare condivisibile (nei limiti in cui è possibile affrontare nella presente sede un problema plurisecolare di teoria dell'interpretazione giuridica), posto che l'interpretazione analogica attiene ai metodi di integrazione del diritto (ed è quindi, secondo talune ricostruzioni, un atto di costruzione normativa), mentre l'interpretazione estensiva rientra nei metodi interpretativi propriamente detti.

Infatti, nel caso della cd. interpretazione analogica (art. 12, comma 2 preleggi), in realtà si applica una norma ad un caso che si riconosce come escluso dal suo campo di applicazione, ma che tuttavia abbisogna di una disciplina che l'interprete deve rinvenire nell'ordinamento giuridico. Nel caso, invece, dell'interpretazione estensiva si estende il significato di un termine o di una locuzione oltre il suo significato letterale più immediato, al fine di ricavare dalla disposizione il contenuto normativo genuino che è in essa presente.

Appare, dunque, del tutto ragionevole che la locuzione "norma di stretta interpretazione", tipicamente utilizzata per le norme eccezionali, debba essere intesa come escludente la interpretazione analogica (poiché l'applicazione di una norma a casi ad essa certamente estranei ne estende l'ambito di applicazione e quindi infrange la barriera della "eccezionalità"), ma, al tempo stesso, essa non è tale da impedire che l'interprete (e comunque chi di essa debba fare applicazione) ricerchi il più genuino e congruo significato normativo scaturente dalla disposizione, anche

attraverso il “significato proprio delle parole secondo la connessione di esse” e “l’intenzione del legislatore”.

Diversamente opinando, si perviene ad affermare che, a fronte di norme eccezionali, l’interprete debba fermarsi ad una interpretazione letterale, intendendo quest’ultima, per di più, in una accezione che la lega meramente ed esclusivamente al primo, più immediato significato scaturito dalle parole, precludendosi in tal modo ogni possibilità di comprensione del dettato normativo per come esso effettivamente risulta dalla disposizione, dal coordinamento della stessa con il (più ampio) testo normativo, dalle finalità perseguite dal legislatore.

Paradossalmente, accedendo ad una tale “lettura” della “stretta interpretazione” delle norme eccezionali, occorrerebbe affermare l’impossibilità della stessa interpretazione secondo Costituzione (o costituzionalmente orientata) della norma, non rientrando certamente quest’ultima nell’ambito della interpretazione letterale.

E’ del tutto evidente, in accordo con la costante giurisprudenza, che la interpretazione delle norme eccezionali non può essere di tipo strettamente letterale, potendo quest’ultima pervenire a risultati insoddisfacenti, se non paradossali, al punto da porre l’interprete, come nel caso di specie, innanzi alla possibilità di altre, anche più plausibili interpretazioni, che lo stesso interprete ritiene tuttavia essergli precluse dal limite di stretta interpretazione, inteso come interpretazione puramente letterale.

Proprio in virtù di tale non idonea conclusione, la sentenza appellata, pur prendendo atto dell’esistenza di altre “prospettazioni plausibili”, ha non condivisibilmente concluso negando ogni possibilità di interpretazione estensiva “quantunque quest’ultima sia basata (nel caso di specie) su plausibili argomenti ermeneutici”.

Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre affermare che, con riferimento alle ordinanze commissariali in deroga, emanate in attuazione dell’art. 5 l. n. 225/1192, e, più precisamente, con riguardo alle disposizioni di legge derogabili da esse indicate, è legittima – sia in virtù di quanto disposto dal comma 5 del medesimo art. 5, sia in virtù dei generali canoni interpretativi delle norme eccezionali, ex art. 14 preleggi – una interpretazione non solo letterale, ma di tipo estensivo, tenuto per di più conto della natura meramente indicativa (e non esaustiva) dell’elenco di norme indicate come derogabili.

10. La operazione di ricomprensione di uno o più articoli non espressamente indicati, tra quelli tuttavia derogabili consegue alla verifica, in primo luogo, della appartenenza della disposizione alla materia (o al settore della materia) enucleabile, per mezzo di un procedimento di astrazione, dagli articoli espressamente indicati; in secondo luogo, dalla attinenza e coerenza della disposizione con le finalità che il legislatore ha ritenuto di dover perseguire per il tramite del potere di ordinanza in deroga, e quindi applicando un “criterio di effettività” alla disposizione stessa (ed alla norma in essa contenuta).

Ciò rende necessario verificare – sulla base della calamità o altro evento eccezionale e delle finalità di emergenza che si intendono perseguire – per un verso, la coerenza della deroga da estendere anche alla disposizione non citata con il potere derogatorio espressamente conferito e, per altro verso, la funzionalità anche della ulteriore deroga al complessivo disegno emergenziale.

Tale operazione interpretativa non differisce a seconda che si tratti di ordinanze emanate per fronteggiare calamità e simili (art. 2, co. 1, lett. c) l. n. 225/1992), ovvero per le ipotesi di “grandi eventi” (art. 5-bis d.l. n. 343/2001), come invece adombrato dalla sentenza appellata, laddove afferma che l’esigenza di “strettissima interpretazione” dell’art. 5 l. n. 225/1992 “è ancora più rafforzata nella fattispecie in esame dal fatto che non si versa in una situazione emergenziale, ma si è in presenza di un grande evento rientrando nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile”.

Fermo quanto già ricordato in ordine alle norme eccezionali e quindi di stretta interpretazione, occorre sottolineare che, mentre non è configurabile una distinzione “ontologica” tra poteri di ordinanza in deroga afferenti a calamità naturali ovvero all’organizzazione di grandi eventi (peraltro, in assenza di indicazioni normative che ciò consentono), al contrario ogni differenza tra le due specie di ordinanza (distinte in relazione al presupposto ed alla finalità perseguita) risalta in concreto, dovendosi, come si è detto, verificare l’attinenza e la coerenza della disposizione con le finalità che il legislatore ha ritenuto di dover perseguire per il tramite del potere di ordinanza in deroga, e quindi applicando un concreto “criterio di effettività”.

Nel caso di specie, come si è già avuto modo di riportare (supra, sub 8), l’ordinanza 29 dicembre 2005 n. 3489 ha previsto, tra le “disposizioni normative” derogabili “per il compimento delle iniziative previste dalla presente ordinanza”, gli articoli 7, co. 1, lett. c), 14, 20, 22, 24 e 25 DPR 6 giugno 2001 n. 380 (Testo Unico delle disposizioni in materia edilizia).

Per effetto di tale indicazione, si consente che il Commissario delegato possa derogare:

- alla inapplicabilità delle disposizioni del Testo Unico alle sole “opere pubbliche dei Comuni deliberate dal Consiglio Comunale, ovvero dalla Giunta Comunale, assistite dalla validazione del progetto” (art. 7, co. 1, lett. c);
- alle ipotesi di “permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici” (art. 14);
- alla disciplina del procedimento per il rilascio del permesso di costruire (art. 20);
- alla disciplina degli interventi subordinati a denuncia di inizio di attività (art. 22);
- alla disciplina del certificato di agibilità (art. 24) ed a quella del procedimento per il suo rilascio (art. 25).

Tali poteri in deroga sono conferiti al Commissario, nell’ambito del più ampio potere attribuitogli

a) di approvare il piano delle opere e degli interventi funzionali allo svolgimento del grande evento (OPCM n. 3489/2005), “pubblici e privati” (OPCM 3787/2009), piano che costituisce “variante agli strumenti urbanistici”;

b) di definire, nell’ambito di detto piano, “gli interventi occorrenti per l’adeguata implementazione delle strutture sportive esistenti, di proprietà pubblica e privata, funzionali alla celebrazione del grande evento”, anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche d’intesa con l’assessore all’urbanistica del comune di Roma (OPCM n. 3508/2006), poi in deroga anche “al vigente regolamento edilizio”, purchè, in ambedue le ipotesi, d’intesa con l’assessore l’urbanistica del Comune di Roma “su conforme parere della giunta Comunale” (OPCM n. 3597/2007); ancora dopo, anche senza intesa e parere, se la deroga alla disciplina urbanistica ed al regolamento edilizio è contenuta nei limiti dell’art. 14, co. 3, DPR n. 380/2001 (OPCM n. 3787/2009).

Orbene, pur escludendo i poteri e la loro ulteriore definizione, come offerti dalla OPCM n. 3787/2009 (in quanto ordinanza adottata successivamente al provvedimento di raggiunta intesa della cui legittimità quale permesso di costruire si controverte nella presente sede), appare evidente come al Commissario delegato siano attribuiti – in relazione alle opere occorrenti per il grande evento - poteri di pianificazione urbanistica, comprensivi della definizione degli interventi di proprietà pubblica e privata necessari per l'implementazione delle strutture sportive esistenti.

Ed è in questo ampio quadro di poteri che al Commissario vengono altresì attribuiti poteri di agire in deroga alla disciplina edilizia, di cui al DPR n. 380/2001 e, più specificamente, alle norme che disciplinano gli stessi procedimenti relativi al rilascio del permesso di costruire e di costruire in deroga.

A ben osservare, le ordinanze hanno inteso definire (per il tramite delle “principali” disposizioni derogabili), quale ambito di derogabilità, da parte del Commissario delegato e della sua attività, proprio quello afferente alla assentibilità (e concreta utilizzabilità) edilizia delle costruzioni, poiché è agevole osservare come, attraverso il richiamo alla disciplina del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, nonché del permesso di costruire in deroga, nonché degli interventi conseguenti a denuncia di inizio di attività, si copra interamente l'ambito dell'attività edilizia assentibile e/o comunque assoggettata a controllo della Pubblica Amministrazione, dal momento dell'avvio del procedimento volto a conseguire il titolo edilizio fino alla concreta utilizzabilità dell'immobile costruito (per il tramite della prevista deroga alle norme in tema di agibilità)..

Ne consegue che non vi è ragione, sulla base delle argomentazioni sin qui svolte, per ritenere non ricompresa tra le disposizioni derogabili anche quella relativa alla competenza al rilascio del titolo autorizzatorio edilizio, disposizione che, peraltro, appare la meno rilevante a fronte delle altre, di ben più profondo spessore (ed incidenza sul territorio) espressamente citate (e costituenti, appunto, le “principali” disposizioni derogabili, in ossequio all'art. 5, co. 5, l. n. 225/1992).

D'altra parte, diversamente opinando, appare del tutto irragionevole che si sia attribuito al Commissario il potere di derogare alla (ben più pregnante) disciplina del procedimento di rilascio del permesso di costruire (art. 20) o degli interventi subordinati a denuncia di inizio attività (art. 22), per confermare invece in capo al Comune il potere di formale rilascio del titolo autorizzatorio

Appare, inoltre, altrettanto irragionevole negare l'attribuzione al Commissario del potere di rilascio del permesso di costruire, laddove gli è stato invece attribuito il (ben più ampio) potere di derogare alla disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, riguarda non solo “edifici ed impianti pubblici”, ma anche di “interesse pubblico”.

Né può essere dimenticato come il permesso di costruire costituisca atto emanato in esercizio di potere vincolato. Ed allora - a fronte di un potere conferito al Commissario delegato di incidere su ogni aspetto del contesto urbanistico ed edilizio, ivi comprese la disciplina e la concreta gestione del procedimento volto al rilascio del medesimo titolo edilizio – occorrerebbe ritenere, con dubbia ragionevolezza, che l'unico potere non conferitogli sarebbe quello di derogare alla competenza al rilascio di un permesso di costruire, del quale ogni presupposto contenutistico è stato (da esso Commissario) anteriormente definito per il tramite dell'esercizio del potere in deroga.

In definitiva, l'unico potere non conferito sarebbe quello (meramente formale e totalmente vincolato) di rilascio del permesso di costruire, con ciò pervenendosi ad un risultato interpretativo in evidente difetto di ragionevolezza.



Che di tale natura sia l'approdo interpretativo non è sfuggito al I giudice, il quale ha non a caso richiamato l'esistenza di altri "plausibili argomenti ermeneutici", di altre "prospettazioni plausibili".

E poiché l'unico argomento utilizzato dalla sentenza appellata per non ricomprendere, tra le norme derogabili, l'art. 13 DPR n. 380/2001 è, in definitiva, riferito all'impedimento offerto dai limiti della "stretta interpretazione", una volta acclarata l'inesistenza di impedimenti derivanti dalla natura "eccezionale" della norma, non v'è alcuna ragione per non accedere ad una interpretazione ragionevole.

11. Sulla base di quanto sin qui esposto, devono essere accolti i motivi di appello proposti dalla Salaria Sport Village (sub b) dell'esposizione in fatto) e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (sub d1), e1), f1) dell'esposizione in fatto), posto che il Commissario delegato per i mondiali di nuoto Roma 2010 è titolare (anche) del potere di incidere sulla competenza al rilascio del permesso di costruire ex art. 13 DPR n. 380/2001 e, pertanto, il provvedimento di raggiunta intesa del 18 giugno 2008 costituisce permesso di costruire, ai sensi dell'art. 13 cit., così come nel medesimo affermato (laddove il Commissario dispone di autorizzare in deroga "alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, . . . i lavori di implementazione dell'impianto sportivo Salaria Sport Village").

Ovviamente, la riconosciuta competenza del Commissario delegato a rilasciare il permesso di costruire rende quest'ultimo legittimato – contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza appellata – ad indire la conferenza di servizi ex art. 14 ss. l. n. 241/1990.

Deve, quindi, trovare accoglimento, per questa parte, il motivo di appello (sub d) dell'esposizione in fatto), proposto dalla Salaria Sport Village.

Alle presenti conclusioni, non ostano, infine, le considerazioni svolte da Roma Capitale con la propria memoria depositata in data 3 maggio 2011.

Ribadito quanto sin qui affermato in ordine alla ricomprensione dell'art. 13 DPR n. 380/2001, occorre osservare che l'ordine delle competenze, come distribuito dalla legge tra enti ed organi, non si sottrae di per sé alla derogabilità da parte delle ordinanze commissariali, dovendosi anzi osservare che tale ordinario assetto di competenze è inevitabilmente inciso proprio dalla presenza stessa del Commissario, per effetto dell'esistenza del presupposto emergenziale.

Come ha avuto modo di osservare la Corte Costituzionale (sent. n. 418/1992) l'organizzazione delle funzioni di protezione civile "risulta indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. . . Tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo."

Né può trovare accoglimento quanto rappresentato da Roma Capitale, laddove afferma che la "raggiunta intesa" è stata conseguita "tra il Commissario e gli organi politici dell'amministrazione civica (Giunta Comunale e Assessore), i quali sono proprio quelli che l'ordinamento giuridico non vuole che si sostituiscano agli organi dell'apparato burocratico. Se le varie OPCM non hanno mai voluto derogare alla disposizione secondo la quale il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente dell'ufficio competente, è ovvio che quell'atto di raggiunta intesa non può in nessun caso equivalere

od essere reso equipollente al titolo edilizio, il cui rilascio non compete né alla Giunta né ad uno dei suoi componenti”.

Al contrario, e fermo quanto già detto in relazione all’art. 13 DPR n. 380/2001, proprio per effetto dell’eccezionale (e temporaneo) trasferimento delle competenze, risulta del tutto ragionevole che il coinvolgimento degli enti, cui è temporaneamente sottratto l’esercizio di taluni poteri, avvenga non già a livello di organi dell’attività gestionale, bensì coinvolgendo gli organi di indirizzo politico-amministrativo, in quanto legittimati a tutelare gli interessi della comunità locale rappresentata.

12. Questo Consiglio di Stato ritiene, altresì, fondati i motivi di appello proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (sub b1 ed f1) dell’esposizione in fatto), con i quali quest’ultima, nel censurare il relativo capo della sentenza impugnata, ha sostenuto l’impossibilità di ritenere nullo ex art. 21-septies l’atto del Commissario del 18 giugno 2008, costituente permesso di costruire, essendo, semmai, possibile ritenere lo stesso solo annullabile, di modo che il Comune di Roma non avrebbe potuto adottare l’atto impugnato, fin tanto che il precedente provvedimento commissariale non fosse stato eliminato dal mondo giuridico.

E’, innanzi tutto, evidente che, per effetto della ritenuta competenza del Commissario delegato al rilascio di permessi di costruire, il provvedimento di raggiunta intesa non possa essere ritenuto “nullo”, ovvero “tamquam non esset”.

Occorre, tuttavia, evidenziare che la sentenza appellata (in un suo capo avverso il quale vengono proposti i motivi di appello sopra indicati) ha escluso che le opere realizzate dal Salaria Sport Village “non potrebbero essere ritenute abusive fino a quando il titolo autorizzatorio rilasciato dal Commissario delegato non sia annullato dal giudice amministrativo”, poiché, essendo nullo il provvedimento amministrativo viziato da difetto assoluto di attribuzione, ex art. 21-septies l. n. 241/1990, “deve qualificarsi nullo e non meramente annullabile il titolo abilitativo rilasciato dal Commissario delegato in assenza del relativo potere in data 18 giugno 2008, sicchè, correttamente, l’amministrazione comunale con l’atto impugnato ha sostanzialmente ritenuto lo stesso tamquam non esset”.

Orbene, senza voler entrare nella verifica della identità o diversità intercorrente tra i concetti di “nullità” del provvedimento amministrativo ed “inesistenza” del medesimo (che sembrano essere reputati equivalenti dalla sentenza appellata), il Collegio rileva che il I giudice ha affermato la legittimità dell’atto adottato dal Comune di Roma (nota 11 gennaio 2010 prot. n. 1312), posto che rettamente quest’ultimo avrebbe considerato nullo (o “tamquam non esset”), il provvedimento del Commissario delegato 18 giugno 2008.

Così pronunciando, tuttavia, il Tribunale ha:

- per un verso, rilevato di ufficio la nullità di un atto diverso da quello impugnato, ritenendo evidentemente ciò necessario ai fini della verifica della legittimità di quest’ultimo;
- per altro verso, ha ritenuto che un soggetto dell’ordinamento giuridico (nel caso di specie, il Comune di Roma), possa legittimamente ritenere un provvedimento come “nullo” (o “tamquam non esset”), e quindi agire di conseguenza.

Entrambi gli aspetti - e precisamente quello relativo al potere del giudice (ed ai suoi limiti) di rilevare d’ufficio la nullità di un atto amministrativo (profilo che, peraltro, non ha formato oggetto

di specifico motivo di impugnazione), e quello relativo alla rilevabilità in sede non giurisdizionale della nullità dell'atto – meritano attento approfondimento, posto che i medesimi, anche in virtù della recente introduzione della invalidità dell'atto amministrativo sub specie di nullità (sia sul piano sostanziale, sia su quello, di ancor più recente disciplina, della tutela processuale), non hanno ancora ottenuto considerazioni acquisite da parte della giurisprudenza.

E' noto che il tema della nullità (ante l. n. 15/2005, di modifica della l. n. 241/1990), non era sconosciuto alla giurisprudenza amministrativa.

In particolare, il Consiglio di Stato (Ad. Plen. n. 2/1992), ha a suo tempo individuato una serie di norme, la cui violazione ha ritenuto comportasse una forma di illegittimità "diversa" dell'atto amministrativo, definita come "illegittimità forte". Secondo la citata decisione, se è vero che "l'illegittimità è la qualificazione tradizionale del provvedimento non conforme a legge idoneo a ledere anche interessi particolari", tuttavia "quando la situazione è ribaltata perchè il provvedimento non conforme a legge favorisce il singolo, attribuendogli utilità che non gli spettano e lede, con effetti continuativi, principalmente interessi pubblici, la qualificazione di illegittimità, vuoi per la presumibile mancanza di soggetti legittimati all'impugnazione, vuoi per le non improbabili remore dell'autorità emanante ad esercitare i poteri di autotutela prima della convalida dell'atto per decorso del tempo, non è idonea allo scopo".

In tale ultima ipotesi, secondo la sentenza, "non sorprende, allora, che lo spostamento del fulcro della garanzia dal polo privatistico a quello pubblicistico dell'esercizio del potere dia luogo a quella qualificazione giuridica di "illegittimità forte", che è la nullità in senso tecnico". Ciò in quanto "per il provvedimento amministrativo, per il quale il principio generale è che la non conformità a legge ne determina l'illegittimità, strutturata come annullabilità, la nullità si produce nei casi tassativamente stabiliti dalla legge"; in tal senso "illegittimità e nullità del provvedimento amministrativo appaiono come il risultato di tecniche normative fondate su piani di interessi differenti e ispirate a logiche diverse".

Anche il giudice penale ha elaborato (al fine di definire i limiti del proprio potere di disapplicazione) una sua nozione di nullità/inesistenza dell'atto amministrativo. Già le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione (sent. n. 3/1987), nel restringere notevolmente l'ambito di esercizio del potere di disapplicazione da parte del giudice penale, tuttavia lo hanno ammesso nelle ipotesi di provvedimento rilasciato da organo assolutamente privo del potere di provvedere ovvero nel caso di atto giuridicamente inesistente o illecito. Successivamente, si è sostenuta la possibilità di sindacato incidentale da parte del giudice penale di fronte ad illegittimità dell'atto amministrativo "macroscopiche" (Cass. pen., sez. III, n. 4421/1996) ovvero "eclatanti" (Sez. III, n. 11988/1997).

Attualmente, l'art. 21-septies l. 7 agosto 1990 n. 241 (introdotto dalla l. n. 15/2005), prevede che "è nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge." (comma 1).

A sua volta, l'art. 31, comma 4, Cpa, prevede che "la domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice...".

Occorre, innanzi tutto, osservare che, per effetto del citato art. 21-septies, l. n. 241/1990, che enuclea le cause di nullità dell'atto amministrativo (cause che la giurisprudenza ha considerato *numerus clausus*: Cons. Stato, sez. VI, 31 marzo 2011 n. 1983), il "difetto assoluto di attribuzione"

– in passato considerato quale indicatore di “inesistenza” dell’atto amministrativo – è ora positivamente indicato quale causa di nullità del medesimo.

Con riguardo al tema generale della nullità, si è affermato (Cons. Stato, sez. VI, n. 3173/2007 e n. 891/2006) che “nel diritto amministrativo la nullità costituisce una forma speciale di invalidità, che si ha nei soli casi, oggi meglio definiti dal legislatore, in cui sia specificamente sancita dalla legge, mentre l’annullabilità del provvedimento costituisce la regola generale di invalidità del provvedimento, a differenza di quanto avviene nel diritto civile dove la regola generale in caso di violazione di norme imperative è quella della nullità”.

Occorre, inoltre, osservare che, per il tramite della norma processuale, il legislatore:

- per un verso, ha assoggettato la declaratoria di nullità dell’atto amministrativo alla proposizione della relativa domanda al giudice da parte di chi vi abbia interesse, entro il termine di centottanta giorni, da intendersi come decorrente dalla piena conoscenza dell’atto medesimo;

- per altro verso, ha affermato, anche per la nullità dell’atto amministrativo, sia la opponibilità “in perpetuum” della nullità ad opera della parte resistente, sia la rilevabilità di ufficio della medesima, da parte del giudice.

Come è dato rilevare, la complessiva disciplina positiva della nullità dell’atto amministrativo ha recepito solo in parte gli aspetti salienti di tale forma di invalidità.

Ed infatti, il legislatore, a fronte di un aspetto tipico della nullità, rappresentato dalla previsione di un’azione imprescrittibile volta ad ottenerne la declaratoria da parte di chiunque vi abbia interesse, ha invece previsto che la detta azione venga proposta entro il termine decadenziale di 180 giorni (e ciò sebbene parte della giurisprudenza avesse ritenuto l’imprescrittibilità dell’azione di nullità: Cons. Stato., sez. V, n. 4136/2007).

Il legislatore ha invece positivamente recepito altri aspetti tipici di disciplina della nullità, quali sono quelli della sua perpetua opponibilità in giudizio e della rilevabilità di ufficio da parte del giudice.

Orbene, il fatto che la rilevabilità di ufficio della nullità sia dall’art. 31, co. 4, Cpa demandata solo al giudice, esclude che la medesima nullità possa essere rilevata ex officio dalla Pubblica Amministrazione (se non attraverso l’esercizio, ove ne ricorrano i presupposti, del potere di autotutela su atto proprio).

Ciò appare coerente con il disegno complessivo del legislatore, che – pur in presenza dell’introdotta istituzione della nullità – ha inteso conciliare quest’ultima con il più generale principio di imperatività dell’atto amministrativo, e, quindi, con la conseguente suscettività di produrre effetti da parte del provvedimento invalido (ma non ancora dichiarato tale). E ciò il legislatore ha perseguito sia con il prevedere un termine di decadenza (onde ottenere la stabilizzazione delle situazioni giuridiche sorte per effetto del provvedimento invalido), sia con il limitare al solo giudice (escludendo tutti gli altri soggetti dell’ordinamento, e quindi non solo i soggetti privati, ma anche la stessa Pubblica Amministrazione), il potere di dichiarare ex officio la nullità, salvo la possibilità per la P.A., ove ne ricorrano i presupposti, dell’esercizio del potere di autotutela sull’atto nullo da essa stessa emanato.

La stessa declaratoria di ufficio della nullità da parte del giudice, deve essere correlata al rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, ex artt. 112 c.p.c. e 39 Cpa., in modo non dissimile da quanto già elaborato dalla giurisprudenza con riferimento alla possibilità ed ai limiti

della declaratoria di ufficio della nullità del contratto, ex art. 1421 c.c. (da ultimo, Cass. Civ., sez. I, 14 aprile 2011 n. 8539; Cass. Civ. sez. III, 7 febbraio 2011 n. 1956).

Ne consegue che il giudice amministrativo può di ufficio procedere a dichiarare la nullità di atti amministrativi (ovviamente in un giudizio diverso da quello ex art. 31, co. 4 Cpa), solo se tale declaratoria risulta funzionale alla pronuncia sulla domanda introdotta in giudizio (e quindi, nel giudizio impugnatorio, alla declaratoria di illegittimità dell'atto impugnato e quindi al suo annullamento, ovvero, al contrario, al rigetto della domanda di annullamento).

In definitiva, occorre affermare che il provvedimento amministrativo, ancorchè nullo, ha, tuttavia, una propria efficacia "interinale" (fin tanto che la nullità non venga accertata), la quale rende possibile la stessa definizione dell'atto come provvedimento amministrativo dotato di imperatività (e che, pertanto, si impone unilateralmente ai suoi destinatari).

Questi ultimi non possono sottrarsi agli effetti dell'atto, ovvero agire come se l'atto non esistesse e/o fosse improduttivo di effetti, ritenendo ovvero opponendo la nullità dello stesso, ma, onde tutelare le proprie posizioni giuridiche, hanno il potere di agire in giudizio al fine di ottenerne la declaratoria di nullità. Ciò vale anche per la Pubblica Amministrazione, avverso provvedimenti emanati da altra autorità amministrativa ritenuti nulli, ed avverso i quali la prima amministrazione non è titolare di potere di autotutela.

Da quanto esposto, consegue che, nel caso di specie, il Comune di Roma non poteva, sul piano della concreta attività amministrativa, "semplicemente" considerare nullo, e quindi "tamquam non esset" il provvedimento emanato dal Commissario delegato, così adottando la nota 11 gennaio 2010 (e motivando la stessa su tale presupposto), non essendo esso titolare, al pari di ogni altro soggetto dell'ordinamento diverso dal giudice amministrativo, di un potere dichiarativo della sussistenza della nullità dell'atto amministrativo.

Laddove avesse ritenuto l'atto nullo, il Comune di Roma avrebbe dovuto adire il giudice per la declaratoria di nullità del medesimo.

Né la suddetta determinazione poteva essere unilateralmente assunta dal Comune di Roma sulla base di pronunce del giudice penale, attesa l'autonomia di valutazione di quest'ultimo (sulla scorta della citata giurisprudenza in tema di disapplicazione dell'atto amministrativo) ed i poteri ben differenti del giudice rispetto all'autorità amministrativa. Ed a maggior ragione ciò non era possibile nel caso di specie, e cioè nei confronti di atto emanato da altra Autorità, a seguito di procedimento che ha coinvolto lo stesso Comune di Roma.

Non può essere, dunque, condivisa la sentenza appellata, laddove essa afferma che "correttamente, l'amministrazione comunale con l'atto impugnato ha sostanzialmente ritenuto lo stesso tamquam non esset", così affermando la legittimità della nota 11 gennaio 2010.

Per le ragioni esposte, sono fondati, e devono essere pertanto, accolti i motivi (sub b1) ed f1) dell'esposizione in fatto), proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, posto che i titoli autorizzatori rilasciati dal Commissario "non possono ritenersi nulli ai sensi dell'art. 21-septies della l. n. 241/1990)".

13. Anche il motivo di appello proposto dalla Salaria Sport Village sub e) dell'esposizione in fatto è fondato e deve essere, pertanto, accolto.

Secondo la sentenza appellata, il Comune di Roma, con la delibera GC 30 giugno 2010 n. 196, “in modo senz’altro condivisibile . . . non ha qualificato come pubblici gli impianti di proprietà privata; qualificazione che avrebbe tra l’altro comportato l’esonero dal contributo di costruzione. Infatti, appare del tutto logico richiedere ai fini della qualificazione in termini di pubblicità dell’impianto e di connessi benefici la sussistenza non solo del requisito oggettivo, ma anche del requisito soggettivo dell’area di proprietà comunale”. In conclusione, “si rivela un assunto indimostrato che ogni intervento compreso nel piano delle opere per i mondiali di nuoto 2009 sarebbe dovuto essere considerato di interesse pubblico in quanto realizzato per un’iniziativa rispondente a tale interesse, a prescindere dalla circostanza che sia stato posto in essere su strutture di proprietà pubblica o privata”.

Secondo l’appellante Salaria Sport Village, tra gli “impianti di interesse pubblico” devono essere al contrario ricomprese “anche le strutture gestite da privati in regime di impresa, se rivestono un interesse lato sensu pubblico, quali gli edifici e le opere destinati ad attività economiche di interesse generale”. Ne consegue che “ogni intervento compreso nel piano delle opere per i mondiali di nuoto 2009 debba essere considerato d’interesse pubblico, in quanto realizzato per un’iniziativa rispondente a tale interesse, a prescindere dalla circostanza che venga posto in essere su strutture di proprietà pubblica o privata”.

Orbene, ritiene questo Consiglio di Stato che, perché un intervento possa essere qualificato come “di interesse pubblico” – a prescindere dai fini per i quali tale qualifica è attribuita – ed in assenza di una espressa previsione normativa, ciò che rileva è la finalità pubblica che, per il tramite di detto intervento, si intende perseguire.

Ciò comporta che non è indispensabile la sussistenza del cd. requisito soggettivo “pubblico” (l’essere il soggetto autore dell’intervento una persona giuridica pubblica), né tanto meno rilevando che l’intervento si attui su immobili di proprietà pubblica.

Proprio sulla base di tali considerazioni, la giurisprudenza ritiene di interesse pubblico:

- gli interventi attuati da privati su suoli previamente assoggettati a procedimento di espropriazione per pubblica utilità (ponendosi, in caso contrario, un conseguente, evidente dubbio circa la compatibilità della normativa con l’art. 42 Cost.);
- gli interventi di privati per i quali è stato ritenuto ammissibile il rilascio di concessione edilizia in deroga (Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2006 n. 46; sez. IV, 12 gennaio 2005 n. 7031),
- ovvero ancora, gli interventi effettuati da privati, per i quali è stata riconosciuta la possibilità di concessione gratuita (Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2009 n. 3359).

Con particolare riguardo a tale ultima ipotesi, questo Consiglio di Stato, con considerazioni utilizzabili anche nella presente sede, ha già avuto modo di affermare:

“La giurisprudenza di questo Consiglio ha ampiamente sottolineato che, ai sensi dell’art. 9, comma 1, lettera f) della legge 28 gennaio 1977 n. 10, debbono concorrere due requisiti per fondare lo speciale regime di gratuità della concessione edilizia e precisamente: un requisito di carattere oggettivo, attinente al carattere pubblico o comunque di interesse generale delle opere da realizzare; un requisito di carattere soggettivo, in quanto le opere debbono essere eseguite da un ente istituzionalmente competente, ovvero da soggetti anche privati che non agiscano per scopo di lucro ovvero abbiano un legame istituzionale con l’azione dell’Amministrazione volta alla cura di interessi

pubblici (cfr. tra le tante: Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2008, n. 4761; 6 dicembre 2007, n. 6237; 11 gennaio 2006, 51; Sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4296)".

Nel caso di specie, l'interesse pubblico delle opere realizzate dal Salaria Sport Village è testualmente affermato dalle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, relative al "grande evento" dei Mondiali di nuoto Roma 2009, che hanno sempre considerato tali interventi strettamente connessi all'evento medesimo e, proprio perché tali, destinatari del potere di ordinanza in deroga.

In particolare, l'OPCM 6 aprile 2006 n. 3508, modificando la precedente ordinanza n. 3489/2005, prevede, tra l'altro, l'ulteriore compito commissariale (art. 1, co. 2, lett. aa) di "definire, nell'ambito del piano di cui alla precedente lett. a), gli interventi occorrenti per l'adeguata implementazione delle strutture sportive esistenti, di proprietà pubblica e privata, funzionali alla celebrazione del grande evento. . . ed anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche d'intesa con l'assessore all'urbanistica del Comune di Roma".

L'interesse pubblico connesso agli interventi, anche privati, è, dunque, testualmente individuato nella "implementazione delle strutture sportive esistenti . . . funzionali alla celebrazione del grande evento".

Per le ragioni esposte, il motivo di appello (sub e) dell'esposizione in fatto) proposto dalla Salaria Sport Village deve essere accolto, con conseguente annullamento, della sentenza impugnata, per la parte della stessa relativa al rigetto del ricorso per motivi aggiunti proposto in I grado, con conseguente annullamento (per la parte relativa alla Salaria Sport Village) della delibera GC 30 giugno 2010 n. 196.

Ovviamente, resta fermo il potere dell'amministrazione di verificare, sulla scorta di quanto ora affermato, le conseguenze a fini determinati della sussistenza della finalità di "interesse pubblico" degli interventi considerati nella presente sede e di accertare la sussistenza di ogni altro presupposto a tali fini occorrente.

14. Deve essere, invece, rigettato, perché infondato, il primo motivo di appello proposto dalla Salaria Sport Village.

Con tale motivo, l'appellante lamenta un "error in procedendo" del giudice di I grado, con riguardo alla inammissibilità dell'azione proposta:

- sia con riferimento all'annullamento della nota 26 gennaio 2010, poiché "la portata lesiva dell'atto è riscontrabile nella stessa circostanza che l'amministrazione abbia ritenuto prive di titolo le opere realizzate", in tal modo eliminando "quelle certezze di solidità del titolo abilitativo rilasciato dal Commissario delegato, sulle quali la ricorrente aveva posto legittimo affidamento";

- sia con riguardo alla domanda di accertamento dell'equipollenza o della validità a tener luogo del permesso di costruire del provvedimento di raggiunta intesa del 18 giugno 2008 e del decreto del 30 giugno 2009 emesso dal Commissario delegato.

Quanto al primo aspetto, la sentenza appellata ha ritenuto che la nota 26 gennaio 2010, prot. n. QF 1430, non ha natura provvedimentale, posto che con essa il Comune di Roma – in esito ad una istanza del 11 novembre 2009 con la quale la Salaria Sport Village ha chiesto l'espressione di un

parere favorevole sul progetto definitivo “di ampliamento e potenziamento delle strutture private già esistenti” - ha fatto presente che in merito a tale progetto, in sede di conferenza di servizi presso il Commissario delegato, era stato a suo tempo espresso parere contrario in quanto lo stesso era incompatibile con i vincoli paesistico e ambientale e non assentito dagli organi competenti. Da ciò consegue che – nulla essendo cambiato sotto il profilo vincolistico – non può che essere confermato allo stato il suddetto parere contrario. In questo caso, dunque, si è in presenza di un atto avente “finalità meramente consultiva”.

Il Collegio condivide le conclusioni cui è pervenuto, sul punto, il I giudice

Infatti, l’atto adottato dal Comune di Roma non costituisce un provvedimento di diniego, e, quindi atto esplicitante talune delle ragioni per le quali non può procedersi, secondo il Comune di Roma, alla regolarizzazione delle opere della medesima. Tale atto, infatti, si limita a ribadire la posizione in argomento del Comune di Roma,

Mentre la nota del 10 gennaio 2010 esplicita le ragioni (mancanza di titolo autorizzatorio edilizio) per le quali non può procedersi ad assentire la richiesta regolarizzazione, di modo che le è stato riconosciuto dal I giudice natura provvedimento, al contrario la nota 26 gennaio 2010 ha natura meramente consultiva ed è confermativa di un atto, anch’esso di natura consultiva, in precedenza assunto; di modo che non può che affermarsi, in ciò concordando con la sentenza appellata, che la stessa “non ha portata direttamente lesiva”.

Quanto al secondo aspetto, la sentenza appellata ha ritenuto inammissibile la domanda di accertamento poiché essa (e la relativa azione) “postula la natura di diritto soggettivo della posizione giuridica dedotta in giudizio che, nel caso di specie, ha invece natura di interesse legittimo”.

In disparte ogni preliminare considerazione in merito alla persistenza dell’interesse ad agire connesso ad una azione di mero accertamento, in presenza del conseguito esito positivo dell’azione di annullamento, le conclusioni alle quali perviene il I giudice devono essere confermate nella presente sede, ritenendosi infondate le ragioni prospettate dall’appellante.

Come è noto, il legislatore delegato non ha inteso dare (se non parziale) attuazione al criterio di delega (art. 44, co. 2, lett. b) alinea e n. 4) della l. n. 69/2009, concernente la previsione di azioni e pronunce dichiarative nell’ambito del processo amministrativo. Dal che può affermarsi che le azioni dichiarative esperibili innanzi al giudice amministrativo sono esclusivamente quelle espressamente contemplate dal Codice del processo amministrativo.

Né può ritenersi esperibile l’azione dichiarativa nell’ambito del processo amministrativo, in virtù del generale richiamo alle norme del Codice di procedura civile operato dall’art. 39 Cpa. Ed infatti l’applicazione di dette disposizioni presuppone che le stesse siano “compatibili o espressione di principi generali”, laddove proprio la diversa natura della posizione giuridica soggettiva tutelata in giudizio, esclude sia “generalità del principio” sia compatibilità della disposizione.

D’altra parte, proprio la limitata introduzione dell’azione (e pronuncia) dichiarativa nell’ambito del giudizio amministrativo, porta conseguentemente ad escludere (stante la incompatibilità) la possibilità di ampliare l’ambito dell’azione dichiarativa medesima.

Tali considerazioni, ora succintamente espresse, non possono essere superate dalla diversa ricostruzione dell’interesse legittimo, offerta dall’appellante Salaria, laddove afferma che “l’assunto del I giudice muove da una concezione arcaica dell’interesse legittimo”, atteso che oggi, dopo la



sentenza della Corte di Cassazione 500/1999, le leggi 15 ed 80 del 2005, ed il Codice del processo amministrativo, “viene, di fatto, riconosciuta la tutelabilità diretta dell’interesse legittimo, facendo leva sul carattere sostanziale della posizione e sulla rilevanza del bene della vita inciso negativamente per effetto dell’illegittimità del provvedimento, sino a delineare un sistema di tutela che, prescindendo dalla caducazione dell’atto, giunge all’accertamento della fondatezza sostanziale della pretesa”.

Secondo l’appellante, quindi, “l’interesse legittimo non si attegga più ad interesse formale alla legittimità del provvedimento che neghi o sottragga il bene, ma diventa una pretesa a che una determinata utilità non venga negata o sottratta se non alle condizioni prefissate dall’ordinamento. In questa nuova concezione, il provvedimento amministrativo cessa di essere l’oggetto principale del giudizio, costituendone semmai l’occasione, in qualità di mero presupposto processuale o di condizione dell’azione, per consentire al giudice uno scrutinio sulla correttezza del risultato perseguito dalla P.A. mediante l’atto gravato”.

Orbene, come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare (sez. IV, 3 agosto 2011 n. 4644), ricostruendo la posizione di interesse legittimo:

“nell’ambito della situazione dinamica in cui si pone l’esercizio del potere amministrativo, dunque, l’interesse è “personale” in quanto esso si appunta solo in capo al soggetto che si rappresenta come titolare, non è trasferibile né è consentito al soggetto ampliarne o comunque modificarne l’ambito di titolarità (inter vivos o mortis causa); ed è altresì (inscindibilmente con la prima caratteristica), anche “diretto”, in quanto il suo titolare è posto in una relazione di immediata inerenza con l’esercizio del potere amministrativo (per essere destinatario dell’atto e/o per avere nei confronti dell’atto una posizione opposta (speculare) a quella del destinatario diretto).

Da ciò consegue che non possono esservi posizioni di interesse legittimo nei confronti della Pubblica amministrazione in esercizio del potere amministrativo conferitole dall’ordinamento, che non siano quelle (e solo quelle) che sorgono per effetto dello stesso statuto normativo del potere, nell’ambito del rapporto giuridico di diritto pubblico, (pre)configurato normativamente . . . Laddove, dunque, gli attributi di “personale” e “diretto” attengono all’interesse legittimo in quanto posizione sostanziale, e consentono di circoscriverne la titolarità, l’ulteriore attributo di “attuale”, attiene alla proiezione processuale della posizione sostanziale, alla emersione della esigenza di tutela per effetto di un atto concreto e sincronicamente appezzabile di esercizio di potere, che renda dunque necessaria l’azione in giudizio, onde ottenere tutela, e quindi “utile”, a tali fini, la pronuncia del giudice.”.

Alla luce di tale ricostruzione dell’interesse legittimo, dalla quale il Collegio non ha ragione di discostarsi, consegue a tutta evidenza la impossibilità di configurare una azione dichiarativa della sussistenza dell’interesse legittimo.

Ed infatti, se tale posizione sostanziale risulta percepibile solo nel momento dinamico dell’esercizio del potere, appare evidente come essa sfugga ad una operazione di “accertamento”, per venire ad essere tutelata attraverso il sindacato sull’esercizio, o sul mancato esercizio (provvedimento negativo) del potere da parte dell’amministrazione cui lo stesso è funzionalmente conferito.

In definitiva, l’azione di accertamento, lungi dal poter avere una propria autonomia (ed anche una qualche utilità), si confonde nella più generale azione di annullamento, ottenendo la posizione giuridica soddisfazione per il tramite dell’annullamento dell’atto (cui è funzionale il previo profilo “di accertamento” della pronuncia del giudice) e, ove necessario, per mezzo del successivo giudizio di ottemperanza.

Pere tutte le ragioni esposte, il primo motivo di appello proposto dalla Salaria Sport Village è infondato e deve essere, pertanto, rigettato, con conseguente conferma, sul punto, della sentenza appellata.

15. Per tutte le ragioni sin qui esposte (e ritenuto assorbito ogni ulteriore motivo di impugnazione), gli appelli proposti dalla Salaria Sport Village e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (in via incidentale) devono essere accolti, nei modi e limiti sopra precisati, e pertanto, in riforma della sentenza appellata, ed in accoglimento del ricorso proposto dalla Salaria Sport Village in I grado, deve essere annullato l'atto del Comune di Roma 11 gennaio 2010 prot. n. 1312.

Resta fermo che l'annullamento di tale atto è disposto in relazione alla illegittima affermazione della insussistenza di titolo autorizzatorio edilizio per gli interventi realizzati dalla Salaria Sport Village, a seguito del provvedimento di raggiunta intesa emesso dal Commissario delegato per i campionati mondiali di nuoto Roma 2009, restando impregiudicato ogni accertamento e valutazione della conformità degli interventi concretamente realizzati con detto titolo autorizzatorio.

Sempre in riforma della sentenza appellata, ed in accoglimento del ricorso per motivi aggiunti proposto in I grado dalla Salaria Sport Village, deve essere annullata, nei sensi e limiti innanzi precisati (supra, sub par. 13), la delibera della Giunta Comunale di Roma 30 giugno 2010 n. 196.

Infine, deve essere rigettato l'appello, in quanto proposto avverso la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto in I grado, con riferimento al richiesto annullamento della nota del Comune di Roma 26 gennaio 2010 e con riferimento alla avanzata domanda di accertamento.

Stante la natura e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese, diritti ed onorari del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Salaria Sport Village (n. 1626/2011 r.g.), nonché sull'appello incidentale proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

a) accoglie in parte l'appello, nonchè l'appello incidentale, nei sensi e limiti precisati in motivazione, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, ed in accoglimento del ricorso e del ricorso per motivi aggiunti proposti in I grado dalla soc. Salaria Sport Village; annulla la nota 11 gennaio 2010 n. 1312 del Comune di Roma e la delibera della Giunta Comunale di Roma 30 giugno 2010 n. 196;

b) rigetta, per il resto, l'appello proposto dalla Salaria Sport Village, confermando per la restante parte l'impugnata sentenza;

c) compensa tra le parti spese, diritti ed onorari del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)