EURNOVA
Società per Azioni

Roma, 16 giugno 2021

Spettabili
Sindaca di Roma Capitale
Avv. Virginia Raggi
protocollo.gabinettosindaco@pec.comune.roma.it

Presidente dell'Assemblea Capitolina
Avv. Marcello De Vito
marcello.devito@comune.roma.it

Vicepresidente dell'Assemblea Capitolina
Avv. Francesco Figliomeni
francesco.figliomeni@comune.roma.it

Vice Sindaco e Assessore alla Città in movimento
Pietro Calabrese
assessoratocittainmovimento@comune.roma.it

Assessore all'Urbanistica Prof. Arch. Luca Montuori
assessorato.urbanistica@comune.roma.it

Assessora alle Infrastrutture
Dr.ssa Linda Meleo
assessorato.infrastrutture@comune.roma.it

Assessora allo Sport, Turismo, Politiche giovanili e Grandi Eventi cittadini
Veronica Tasciotti
assessorato.sport@comune.roma.it

Assessore allo Sviluppo economico e Lavoro
Andrea Coia
assessorato.sviluppoeconomico@comune.roma.it

Assessore al Personale, Anagrafe e stato civile, Servizi Demografici ed Elettorali
Avv. Antonio De Sanctis
assessorato.personale@comune.roma.it

Assessora alle Politiche del verde, benessere degli animali e rapporti con la cittadinanza attiva nell'ambito del decoro urbano
Dr.ssa Laura Fiorini
assesorato.ambiente@comune.roma.it
protocollo.tutelaambientale@pec.comune.roma.it

Assessora alla Crescita Culturale
Lorenza Fruci
assessorato.crescitaculturale@comune.roma.it

EURNOVA
Società per Azioni

Assessore al Bilancio e al coordinamento strategico delle Partecipate
Dr. Gianni Lemmetti
assessorato.bilancio@comune.roma.it

Assessora alla Persona, Scuola e Comunità solidale
Dr.ssa Veronica Mammì
assessoratoallapersona@comune.roma.it
assessoratoallascuola@comune.roma.it

Assessora al Patrimonio e alle Politiche abitative
Dr.ssa Valentina Vivarelli
assessorato.patrimonio@comune.roma.it

Assessora ai Rifiuti e al Risanamento Ambientale
Katia Ziantoni
assessorato.rifiuti@comune.roma.it

Componenti della Commissione VIII - Urbanistica
segreteria.commissioneurbanistica@comune.it
ccp.urbanistica@comune.roma.it

Componenti della Commissione II – Lavori Pubblici
segreteria.commissionelavoripubblici@comune.roma.it
ccp.lavoripubblici@comune.roma.it

Componenti della Commissione III – Mobilità
segreteria.commissionemobilita@comune.roma.it
ccp.mobilita@comune.roma.it

Componenti della Commissione X – Sport, benessere e qualità della vita
segreteriacommissione.sport@comune.roma.it
ccp.sportbenesserequalitadellavita@comune.roma.it

Componenti della Commissione I – Bilancio
ccp.bilancio@comune.roma.it

Tutti i Componenti dell'Assemblea Capitolina
protocollo.assembleacapitolina@pec.comune.roma.it

Segretario Generale
Dr. Pier Paolo Mileti
protocollo.segretariato@pec.comune.roma.it

Capo dell'Avvocatura Capitolina
Avv. Angela Raimondo
protocollo.avvocatura@pec.comune.roma.it

e, p.c.

Procura Regionale Lazio della Corte dei Conti
procura.regionale.lazio@corteconti.it

ATTO DI SIGNIFICAZIONE ED INVITO

ai sensi e per gli effetti degli artt. 9 e 10, Legge 7 agosto 1990, n. 241

in relazione alla **Proposta di deliberazione Prot. N. RC/16372/2021 (Del. G.C. n. 63 del 28 maggio 2021)**, avente ad oggetto: "*Progetto del Nuovo Stadio in località Tor di Valle presentato, ai sensi dell'art. 1, comma 304 della Legge n. 147/2013 e ss.mm.ii.: Provvedimento di autotutela ai sensi del Capo IV bis della Legge 241/1990 e ss.mm.ii. espressione del potere implicito della P.A., Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 32 del 14.06.2017 di «Conferma della dichiarazione di pubblico interesse alla proposta di realizzazione del nuovo Stadio a Tor di Valle di cui alla Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 132/2014, adeguata al mutato quadro delle condizioni ed obiettivi prioritari indicati nella Deliberazione di Giunta Capitolina n. 48/2017» e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti inclusa la Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 132 del 22.12.2014*".

Nell'interesse di **Eurnova S.p.A.**, con sede legale in Roma (00198), Via Tevere n. 48, (C.F./P.IVA; 09810631003), in persona del suo legale rappresentante *p.t.*, Dott.ssa Flavia Parnasi, assistita nel presente atto, anche in via disgiunta, dall'Avv. Giuseppe Ciaglia (p.e.c.: giuseppeciaglia@ordineavvocatiroma.org) e del Prof. Avv. Valerio Di Gravio (p.e.c.: valeriodigravio@ordineavvocatiroma.org), ai quali ha conferito specifico mandato, eleggendo altresì domicilio fisico nello Studio del primo dei detti difensori, in Roma, Via Dora n. 2.

1. La questione oggetto del presente atto è ben nota a tutti i destinatari in indirizzo; peraltro, la risalenza dell'iniziativa ed i suoi successivi sviluppi, per come articolatisi nel tempo, suggeriscono di anteporre un breve richiamo alle vicende di principale rilievo ai fini dell'esaustivo inquadramento delle questioni di cui si dirà appresso.

Eurnova S.p.A. – soggetto promotore dell'intervento finalizzato a realizzare, in loc. Tor di Valle, un nuovo Stadio per la città di Roma – ha formulato la relativa proposta, ai sensi dalla L. n. 147/2013, col coordinamento ed il monitoraggio dell'iniziativa da parte di Protos S.p.A. e KPMG Advisory S.p.A., corredandola con la formale adesione della A.S. Roma, così impegnatasi, quale soggetto sportivo utilizzatore, a fruire per trent'anni dell'erigendo impianto; ciò, sotto l'unica condizione risolutiva del "*mancato ottenimento della dichiarazione di «pubblico interesse» per il Progetto Stadio da parte del Comune di Roma*".

In data 26.05.2014, quindi, veniva stipulato un apposito accordo con Roma Capitale, nonché redatto – ai sensi dell'art. 1, comma 304, lett. *a*) della citata L. n. 147/2013 – lo Studio di Fattibilità del Nuovo Stadio in loc. Tor di Valle, a valere quale Progetto Preliminare, acquisito da Roma Capitale, il 29.05.2014, al suo prot. 82424.

L'Assemblea Capitolina, esaminata la proposta di Eurnova, con Deliberazione n. 132 del 22.12.2014, la dichiarava di pubblico interesse, ai sensi della L. n. 147/2013.

Il 30.05.2016, Eurnova S.p.A. depositava, quindi, all'Amministrazione Capitolina ed alla Regione Lazio, il Progetto Definitivo del nuovo Stadio; con nota prot. 457094 del 12.09.2016, la Regione indiceva – *ex* art. 1, comma 304, L. n. 147/2013, ed art. 14-*ter*, L. n. 241/1990 – la prescritta Conferenza di Servizi decisoria, per l'esame di quel progetto definitivo, in seno alla quale venivano mossi taluni rilievi su questioni di carattere tecnico, mai ponendosi in discussione la sussistenza del già dichiarato "pubblico interesse" rispetto a quella proposta localizzativa e realizzativa.

Volendosi conformare a tutte le indicazioni emerse in Conferenza di Servizi, ed intendendo dare pieno seguito alle ulteriori prescrizioni impartite da Roma Capitale con la Del. G.C. 30.03.2017, n. 48, e con Memoria di Giunta comunale del 12.05.2017, Eurnova

S.p.A. rimodulava il suo originario progetto, che – così adeguato – veniva nuovamente sottoposto all'esame dell'Assemblea Capitolina, la quale, con Deliberazione n. 32 del 14.06.2017, confermava, *ex* art. 1, comma 304, lett. *a*), L. n. 147/2013, la dichiarazione di pubblico interesse della proposta di realizzazione del Nuovo Stadio in località Tor di Valle, in variante al PRG vigente, nei termini già resi nell'anzidetta D.A.C. n. 132/2014, ed ora confermati rispetto all'assetto progettuale adeguato al quadro delle condizioni e degli obiettivi prioritari indicati nella citata D.G.C. n. 48/2017.

Eurnova S.p.A., quale soggetto proponente, presentava quindi il Progetto Definitivo dello Stadio di Tor di Valle, come sopra adeguato, alla Regione Lazio, che – con nota prot. 461572 del 15.09.2017 – riconvocava la Conferenza di Servizi di cui all'art. 1, comma 304, L. n. 147/2013, ed all'art. 14-*ter*, L. n. 241/1990, i cui lavori si svolgevano nelle sedute del 29.09.2017, 24.11.2017, 4.12.2017 e 5.12.2017.

Acquisiti, in seno a detta Conferenza, i pareri di tutte le Amministrazioni coinvolte, la Regione Lazio – con Determinazione n. G18433 del 22.12.2017 della Direzione Regionale Territorio, Urbanistica e Mobilità – formalizzava la positiva conclusione della Conferenza stessa e, con nota prot. 1624 del 2.01.2018, trasmetteva la positiva decisione finale ai Rappresentanti delle Amministrazioni e degli Enti che vi avevano preso parte.

Seguiva, poi, un'articolata serie di attività tecnico-istruttorie – svolte dagli Uffici comunali, di concerto con Eurnova, che possono leggersi alle pag. da 3 a 5 della Proposta giuntale indicata in epigrafe – volte a delineare, d'intesa con la Regione Lazio e con la Città Metropolitana di Roma Capitale, l'assetto dell'area alle luce delle esigenze infrastrutturali e di interconnessione alle reti di trasporto pubblico indotte dal nuovo Stadio; aspetti, questi, a cui Eurnova prestava il suo assenso ma su cui, qui, non occorre dilungarsi, poiché irrilevanti rispetto ai temi oggetto del presente atto.

2. Con la Decisione indicata in epigrafe, la Giunta comunale propone all'Assemblea Capitolina di revocare la dichiarazione di pubblico interesse alla realizzazione del nuovo Stadio di Tor di Valle, già pronunciata – come detto – con la D.A.C. n. 132/2014, e poi ribadita con la D.A.C. n. 32/2017.

L'anzidetta Proposta giuntale fonda, però, su una serie di argomenti niente affatto condivisibili, oltre che palesemente sviati.

Ad avviso della Giunta, infatti, ricorrerebbero gli estremi per dar corso alla proposta revoca, in quanto:

- rispetto alla A.S. Roma – con note assunte al prot. QI/57193 del 21.03.2021, ed al prot QI/37258 del 26.02.2021 di Roma Capitale – questa ha asserito e ribadito che "*i precedenti impegni e discussioni non sono mai stati vincolanti e/o, comunque, non possono più ritenersi efficaci, vincolanti e/o attuali, incluso l'accordo sportivo del 2014 concluso in ottemperanza all'art. 1, comma 304, della Legge n. 147/2013*", affermando di non essere più interessata a fruire dell'erigendo Nuovo Stadio di Tor di Valle, e chiedendo a Roma Capitale "*di adottare le misure necessarie od opportune per estinguere definitivamente il procedimento relativo al Progetto e revocare tutti gli atti sin qui adottati*";
- rispetto ad Eurnova S.p.A., l'elemento di rilevata criticità si sostanzierebbe nella sua effettiva disponibilità di parte dell'area d'intervento, dato che – con nota del 5.10.2020, prot. QI/108946 – il Custode Giudiziario nominato dal Tribunale di Roma nella procedura esecutiva immobiliare R.G.E. n. 1880/2018 (riguardante il terreno col sovrastante impianto sportivo, denominato "Ippodromo di Tor di Valle"), ha informato Roma Capitale che "*l'immobile non è nella libera disponibilità della proprietaria Eurnova SpA essendo soggetto* a *vincolo pignoratizio* [...]".

Da tali premesse – a dire della Giunta capitolina – "*risulta emersa ed evidente l'esistenza di rilevanti criticità sia di carattere oggettivo (in riferimento all'attuale non libera disponibilità delle aree da parte del Soggetto Proponete) sia soggettivo (derivante dalle diverse posizioni di Eurnova Spa e AS Roma SpA circa la sussistenza, validità ed efficacia dei reciproci impegni negoziali assunti nell'Accordo sottoscritto in data 26.05.2014) costituenti i presupposti fondanti della procedura dettata dalla Legge 147/2013, all'art. 1 commi 304 e 305 per favorire l'ammodernamento e la costruzione degli impianti sportivi, presupposti che devono permanere sino all'esito del procedimento*".

Secondo la Giunta, quindi, "*la primaria società sportiva potenziale fruitrice dell'impianto, A.S. Roma Spa, allo stato ha confermato a più riprese di non voler proseguire nel procedimento originatosi dalla Delibera A.C. 132/2014 e Delibera A.C. 32/2017 con ciò:*

- *rendendo inattuabile il percorso convenzionale ed obbligatorio definito con lo schema di convenzione definitiva che, come detto, prevede la necessaria sottoscrizione anche da parte di A.S. Roma e la consegna di garanzie da parte della medesima società;*
- *rendendo comunque inattuale la prosecuzione dell'iter procedimentale, atteso che la definizione della divergente posizione delle parti private richiederebbe tempi, a carattere probabilmente giudiziario, non compatibili con le esigenze di certezza dell'azione amministrativa;*
- *rendendo anche lacerata e non convergente negli scopi la compagine realizzatrice degli interventi, a fronte della necessaria unità di intenti necessaria quando si tratti di modulare interventi urbanistici ed infrastrutturali così rilevanti oltre che durevoli nel tempo, implementando in maniera non accettabile l'alea già legata ad un progetto complesso e strutturale quale quello in esame*".

Ritiene, quindi, la Giunta capitolina che, "*elemento fondante della Legge 147/2013, art. 1 commi 304 e 305, per favorire l'ammodernamento e la costruzione degli impianti sportivi, è la presentazione da parte del Soggetto Proponente di uno studio di fattibilità, corredato da un Piano Economico-Finanziario e dall'Accordo intervenuto con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici dell'impianto in misura prevalente*".

Dacché, "*l'espressione della comune volontà del Soggetto Proponente e della Società Sportiva di cui allo Studio di Fattibilità corredato dall'Accordo di cui sopra è venuta meno (indipendentemente dalla relativa validità ed efficacia), ed era e rimane elemento imprescindibile che ha determinato la Dichiarazione del Pubblico Interesse da parte dall'Assemblea Capitolina dapprima con Deliberazione n. 132/2014 e poi confermata con Deliberazione n. 32/2017 (anche a seguito del documento trasmesso dalle suddette società con nota prot. QI 92494 del 25.05.2017 di conferma dell'Accordo sottoscritto in data 26.05.2014 tra Eurnova Srl e AS Roma S.p.A.)*"; con la conseguenza, secondo la Giunta – che "*nello specifico procedimento che ci occupa, non a carattere urbanistico seppur con conseguenze urbanistiche, la partecipazione della A.S. Roma è invece di rilievo estremo rispetto al proponente, come reso evidente dalla prevista partecipazione della medesima Società alla sottoscrizione della Convenzione con assunzione di autonome obbligazioni nei confronti dell'Amministrazione (cfr. testo convenzionale definitivo consegnato e di cui alla pec del 22.07.2020)*".

Infine, chiosa la Giunta, "*nella situazione sopra indicata, non è prevista la corresponsione di indennità a favore dei privati, resisi responsabili dell'arresto procedimentale e atteso che l'Amministrazione comunale risulta essere parte danneggiata dall'improcedibilità dell'iter procedimentale sopra indicato per fatto imputabile alla medesima compagine del proponente*"; pertanto, "*successivamente all'approvazione del presente provvedimento, si renderà necessario da parte dei competenti Uffici Capitolini unitamente all'Avvocatura Capitolina, avviare valutazioni e quantificazioni di ogni eventuale pregiudizio in danno dell'Amministrazione Capitolina determinato dalle Società A.S. Roma S.p.A. ed Eurnova S.p.A., anche ai sensi degli artt. 1175 e 1337 del C.C.*".

Come già accennato, l'intero impianto motivazionale su cui fonda la proposta giuntale risulta invero fallace, in fatto ed in diritto, oltreché gravemente sviato, irragionevole e pregiudizievole per le ragioni che qui appresso si espongono.

3. La Proposta giuntale di cui si discute afferma ripetutamente di porre a fondamento dell'iniziativa di revoca quanto disposto dall'art. 1, commi 304 e 305, L. n. 147/2013, ed – in specie – la statuizione per cui "*il soggetto che intende realizzare l'intervento presenta al comune interessato uno studio di fattibilità, a valere quale progetto preliminare, redatto tenendo conto delle indicazioni di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, e corredato di un piano economico-finanziario e dell'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente*" (comma 304, lett. a).

Al riguardo, va subito rilevato che i commi 304 e 305 della Legge 27.12.2013 n. 147, sono stati entrambi abrogati ad opera dell'art. 12, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, che – al suo Capo II° – ha ridefinito, con assai maggiore linearità e chiarezza, il procedimento da seguirsi ai fini dell'ammodernamento e della realizzazione di impianti sportivi.

Per quanto qui interessa, va sottolineato che, a mente dell'art. 4 del citato d.lgs. n. 38/2021, "*il soggetto che intende realizzare l'intervento presenta al Comune o al diverso ente locale o pubblico interessato,* ***anche*** *di intesa con una o più delle Associazioni o Società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto*", la sua proposta d'intervento.

La nuova previsione, quindi, delinea l'intesa con una o più Associazioni o Società sportive – che si impegnino ad utilizzare l'erigendo impianto sportivo – quale elemento procedimentale del tutto eventuale e tutt'altro che necessario. E ciò al netto della sua immediata o postergata applicabilità.

Tanto premesso, la proposta di delibera in esame non convince, innanzi tutto, nella parte in cui pretende di giustificare la revoca della dichiarazione d'interesse pubblico alla realizzazione del Nuovo Stadio con il venir meno (secondo l'Amministrazione) l'impegno preso da A.S. Roma a fruire dell'erigendo impianto fondando l'assunto sul (presunto ma inesistente) presupposto che la perdurante permanenza di quell'impegno si configurerebbe come elemento essenziale ed imprescindibile al prosieguo del procedimento.

A tal riguardo, va innanzi tutto richiamato il noto principio *tempus regit actum*, in forza del quale, ai sensi dell'art. 11 delle Preleggi ed in ossequio al principio di legalità, sancito dall'art. 97 della Costituzione, "*il procedimento amministrativo è regolato dal principio tempus regit actum, con la conseguenza che la legittimità degli atti del procedimento deve essere valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui l'atto terminale, ovvero l'atto che conclude una autonoma fase del procedimento, viene adottato*" (cfr., Cons. Stato, sez. III, 17 febbraio 2020, n. 1199; *id.*, 6 dicembre 2018, n. 8348; *id.*, sez. IV, 21 agosto 2012, n. 4583).

Ne consegue che la ridetta Proposta giuntale dovrà, quindi – almeno nei termini che saranno subito appresso chiariti – conformarsi al d.lgs. n. 38/2021, in doverosa applicazione del detto principio, non assumendo dirimente rilievo – ai fini di cui qui si dirà – che l'art. 12-*bis*, d.lgs. n. 38/2021, inserito dall'art. 30, comma 9, d.l. n. 41/2021, poi convertito dalla l. n. 69/2021, abbia statuito che "*Le disposizioni recate dal presente decreto si applicano a decorrere dal 31 dicembre 2023*".

A tal proposito, infatti, va notato che la norma da ultimo riportata non ha posposto la data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 38/2021, ma si è limitata a rinviare solo il termine a decorrere dal quale "*si applicano*" le relative disposizioni.

È, tuttavia, evidente che "vigenza" ed "applicabilità" di una norma, pur rinviando ad effetti solitamente contestuali nel loro manifestarsi, non costituiscono sinonimi giuridici, poiché declinano due ben distinti connotati di una previsione normativa: la vigenza della norma, infatti, indica l'avvenuto espletamento – da parte del dispositivo normativo – dell'intero *iter*, formale e sostanziale, occorrente ai fini del suo formale ingresso nell'ordinamento giuridico; l'applicabilità di una norma designa, invece, l'idoneità di quella

disposizione ad assurgere a concreta regola *iuris* nella formazione delle fattispecie da essa previste.

Se, quindi, un dispositivo normativo entra in vigore, ma non risulta – per volontà del Legislatore – immediatamente applicabile (come accade per effetto del citato art. 12-*bis*, d.lgs. n. 38/2021), ne discenderà che quella data norma – pur non potendo subito assurgere a regola *iuris* del caso concreto – costituirà, senz'altro ed immediatamente, l'esplicitazione della *voluntas* e della *ratio* che il Legislatore ha inteso imprimere all'istituto disciplinato da quella previsione, seppur dichiaratamente non applicabile.

Ciò comporta – con specifica attinenza alla questione qui in esame – che la Giunta capitolina, nel formulare la Proposta in epigrafe, ed in specie rifacendosi ai commi 304 e 305 dell'art. 1, l. n. 147/2013, non poteva mancare di tenere in considerazione l'espressa volontà del Legislatore, palesatasi nel d.lgs. n. 38/2021, nel senso di dover ritenere l'adesione del soggetto sportivo, fruitore dell'erigendo impianto, quale elemento eventuale e sicuramente non necessario all'utile prosieguo del procedimento.

Tanto più che, laddove l'Amministrazione Capitolina dovesse – confermando l'interesse pubblico alla realizzazione di un nuovo stadio di calcio – rieditare il procedimento in altra o nella medesima località e/o con altro o con il medesimo soggetto proponente, dovrà certamente fare riferimento al nuovo dettato legislativo, prendendo, tra l'altro, atto della chiara manifestazione di volontà espressa con riguardo alla partecipazione ed al ruolo – eventuale e non condizionante – della società utilizzatrice dell'impianto.

Per cui, il differimento dell'applicazione del nuovo regime normativo pare rispondere unicamente alla preoccupazione del Legislatore di consentire la rapida conclusione dei procedimenti già avviati, evitando di imporre in relazione ad essi revisioni o adeguamenti che – sotto profili ben diversi rispetto al ruolo svolto dalla soc. utilizzatrice dell'impianto – l'immediata "applicazione" del nuovo impianto normativo avrebbe imposto.

Ciò che va riguardato, nella definizione dei procedimenti avviati e condotti a cavallo tra le due norme, è che sia adeguatamente tutelato l'interesse pubblico alla realizzazione dell'impianto, che mai potrà essere fatto coincidere con l'interesse della associazione sportiva alla sua utilizzazione.

Da questo specifico punto di vista – con riguardo, cioè, al ruolo della società utilizzatrice nella definizione del pubblico interesse connesso con la realizzazione dell'impianto – la novella legislativa non ha, in realtà, introdotto alcuna sostanziale novità.

Perciò – anche se riguardata alla luce dei soli commi 304 e 305 della l. n. 147/2013, a cui espressamente si rifà la Proposta giuntale in esame – appare perlomeno dubbio che l'adesione del soggetto sportivo, fruitore dell'impianto, possa connotarsi quale elemento essenziale al prosieguo del procedimento. E ciò per almeno le seguenti ragioni:

a) in primo luogo, il soggetto sportivo – nello schema delineato dai richiamati commi 304 e 305 – non è chiamato a rivestire alcun ruolo nella progettazione, nel finanziamento, nella realizzazione e neppure ai fini della successiva attività di mera manutenzione dell'impianto, essendo tutti i predetti oneri posti in capo al promotore;
b) inoltre, a differenza degli impegni assunti dal promotore – il cui rispetto è assistito, per espressa previsione del comma 304, lett. *b*), dalle stesse garanzie previste dal d.P.R. n. 207/2010 in tema di realizzazione di contratti di opere pubbliche – nessuna garanzia è prevista, dalla l. n. 147/2013, a tutela del rispetto dell'impegno assunto dal soggetto sportivo fruitore dell'impianto; il che appare risolutivamente sintomatico dell'accessorietà di tale impegno e della sua non essenzialità ai fini del prosieguo del procedimento;

c) anche secondo ordinari canoni ragionevolezza, è poi palese che nessun soggetto sportivo può assicurare il rispetto di un simile impegno, vieppiù se protratto per un lunghissimo arco di tempo (in specie, trent'anni), poiché la necessità, ed ancor prima la possibilità, di fruire in via prevalente di un primario impianto è direttamente legata al conseguimento, da parte del soggetto fruitore, di una serie di risultati sportivi sicuramente non opzionabili per il futuro;

d) peraltro, tutto ciò trova indiretta, ma esplicita, conferma nello stesso schema convenzionale predisposto da Roma Capitale – datato 21.07.2020 e da stipularsi tra l'Amministrazione ed Eurnova S.p.A. – ove, già in premesse, si precisa che, in quell'atto, A.S. Roma "*Interviene, infine, non in quanto parte sostanziale del costituendo rapporto convenzionale ma nella qualità di società sportiva utilizzatrice prevalente dell'impianto, e quindi per adesione e presa d'atto dei contenuti di quanto appresso e per opportuna conoscenza del rapporto convenzionale e conferma e rinnovo della costituzione per una durata di anni trenta, di un vincolo di strumentalità fra l'impianto sportivo e la AS Roma S.p.A. in quanto primaria società sportiva*".

È, quindi, indiscutibile che la stessa Amministrazione capitolina ha finora correttamente delineato l'impegno del soggetto sportivo, quale fruitore dell'erigendo impianto, alla stregua di un elemento, senz'altro importante, ma in ogni caso accessorio e non dirimente, almeno ai fini dell'utile prosecuzione del procedimento.

Peraltro, ciò risulta pure del tutto coerente con evidenti esigenze di economia procedimentale, nel senso della conservazione dell'attività e degli atti legittimamente assunti e di tutela del sottostante interesse pubblico.

È, quindi, fonte di gravissimo danno sia pubblico che privato che la Giunta capitolina – pur a fronte della consistente attività svolta per la valutazione, l'approvazione e l'integrazione del progetto del Nuovo Stato nell'ambito territoriale e trasportistico in cui dovrà inserirsi (attività per cui Roma Capitale ha pure rlevantemente impegnato le risorse degli Uffici regionali e della Città Metropolitana), nonché a fronte dell'ingentissimo investimento, tecnico ed economico, già profuso da Eurnova S.p.A., ora si arresti improvvisamente, innanzi ad un ingiustificato ed immotivato ripensamento di A.S. Roma e – anziché curarsi di salvaguardare l'interesse pubblico sotteso all'iniziativa tramite la ricerca di una soluzione che contemperi la primaria tutela degli interessi pubblici e privati sottesi al progetto, opti – invece – per proporre la revoca della dichiarazione di pubblico interesse dell'intervento, già resa per ben due volte, così vanificando le attività e le risorse, pubbliche e private già impegnate, col solo effetto di sottrarre alla cittadinanza romana la possibilità di beneficiare di un primario impianto di indubbia utilità, nonché esponendo l'Amministrazione – come si dirà appresso – ad ingentissimi rischi di natura indennitaria e risarcitoria, dei quali dovrà rispondere anche innanzi agli Organi della Giustizia Contabile.

Peraltro, pur ove fosse vero (fatto che comunque si contesta) che la A.S. Roma possa unilateralmente ed impunemente sciogliersi dagli impegni assunti, ciò non dovrebbe comunque indurre ad attribuire, a tale circostanza, nel procedimento in essere, un simile rilievo da giustificare la revoca della dichiarazione di pubblico interesse alla realizzazione del Nuovo Stadio di Tor di Valle; il venir meno (quand'anche indebito) dell'impegno assunto da A.S. Roma, infatti, non integra – per le ragioni esposte, e per quanto si dirà appresso – un elemento idoneo a fondare la pretesa cessazione dell'interesse pubblico alla realizzazione del Nuovo Stadio, e quindi non giustificando la pretesa revoca della relativa dichiarazione d'interesse pubblico di quell'intervento.

4. D'altronde, l'istituto della revoca – disciplinato dall'art. 21-*quinques*, L. n. 241/199 – risulta, anche sotto altri profili, difettosamente invocato ed applicato dalla Proposta giuntale qui in commento.

In primo luogo, come detto, quella Proposta fonda la proposta di revocare la dichiarazione d'interesse pubblico alla realizzazione del Nuovo Stadio di Tor di Valle sul sottinteso per cui la permanenza di quell'interesse pubblico richieda la necessaria permanente volontà di A.S. Roma a fruire dell'erigendo impianto sportivo; dacché, venuta meno tale volontà, la Giunta assume che il progetto sia per ciò da abbandonare.

Invero, a tal riguardo, va rilevato che le delibere assembleari che la Giunta propone di revocare – dichiarative dell'interesse pubblico alla realizzazione del Nuovo Stadio – non possono che aver esplicitato e dichiarato l'interesse **pubblico** di quell'infrastruttura; ossia, il suo interesse per la **cittadinanza romana, e non certo per la A.S. Roma.**

Pur alla luce delle costanti evoluzioni a cui, nel tempo, dottrina e giurisprudenza hanno sottoposto la declinazione del concetto d'interesse pubblico, tale categoria giuridica ha sempre conservato, immutato e costante, il suo necessario riferimento ai bisogni collettivi, intesi quali bisogni generali, prevalenti nella collettività di riferimento e come tali avvertiti dalla cittadinanza; di modo che – ove tali bisogni non siano suscettibili di adeguata soddisfazione in forma individuale – ciò legittimerà l'intervento della P.A., affinché se ne faccia carico al fine della loro miglior soddisfazione.

Peraltro, essendo in concreto arduo identificare con certezza quali siano, in un dato momento storico, gli interessi realmente comuni alla collettività di riferimento, ciò comporta – in punto di diritto – che un dato interesse, intanto potrà dirsi pubblico, in quanto venga così qualificato dagli apparati politici o dalle stesse amministrazioni agenti; dacché – in tale ultima ipotesi, in ossequio al principio di legalità di cui all'art. 97 della Costituzione – sarà necessario che il Legislatore autorizzi previamente l'Autorità amministrativa procedente a dichiarare "pubblico" un determinato interesse.

Tanto premesso in termini di principio, neanche dovrebbe potersi seriamente ipotizzare, nel caso di specie, che il volubile ripensamento di un'Associazione sportiva privata – la cui partecipazione al procedimento è, nei sensi prima chiariti, per logica e per *ratio legis*, solo "eventuale" – possa indurre la P.A. a revocare ben due conformi dichiarazioni di pubblico interesse alla realizzazione dell'impianto sportivo in parola, la cui (indubbia) rilevanza in termini di interesse pubblico va vagliata e riferita alle esigenze della Città di Roma (e non certo a quelle della A.S. Roma).

Diversamente opinando si avrebbe lo sviato effetto di privare – improvvisamente ed immotivatamente – l'intera cittadinanza non solo della possibilità di beneficiare di una primaria struttura sportiva di importanza ed utilità innegabili, ma le si imporrebbe pure di rinunciare alle ingentissime opere di adeguamento e potenziamento del sistema infrastrutturale e trasportistico dell'ambito di riferimento, pure previste nel progetto del Nuovo Stadio.

In proposito, se è vero che la legge (all'art. 21-*quinquies*, L. n. 241/1990), ammette il "ripensamento" della P.A. su provvedimenti da essa già assunti con effetti definitivi – non richiedendo che tale *revirement* debba fondarsi sull'illegittimità dell'atto originario – ammette, comunque, la possibilità di un tale ripensamento solo "*per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o* [...] *di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario*".

Nella fattispecie, dunque, l'Amministrazione dovrebbe far constare una chiara e puntuale esposizione di una sopravvenuta e diversa valutazione dell'interesse pubblico originario, riferita alle esigenze della collettività e non certo ad una diversa valutazione di convenienza di A.S. Roma a fruire dell'impianto; cosa che, invece, la Proposta giuntale

espressamente assume a pretesto per invocare la revoca delle dichiarazioni di pubblico interesse dell'intervento, sin qui mai messe in dubbio.

In tale prospettiva, una decisione che miri a far revocare le D.A.C. n. 132/2014 e n. 32/2017, per potersi dire legittima, dovrà essere assistita da una congrua e solida motivazione, puntualmente e chiaramente circostanziata, che – ben oltre quanto emerge dalla Proposta di Giunta in esame – espliciti e renda chiaramente palese l'insorgenza di una "*nuova valutazione dell'interesse pubblico originario*", che – pur prescindendo dalle molte pretestuose erroneità dell'iniziativa in parola – manca del tutto nell'anzidetta Proposta.

Al riguardo, secondo la più avveduta giurisprudenza, "*il potere di revoca – per come delineato dall'art. 21-quinques, l. n. 241/1990, data l'ampia latitudine semantica della norma – ben si presta a possibili arbitri dell'Amministrazione, che vanno contenuti tramite un rigoroso vaglio motivazionale. La configurazione normativa del potere di revoca in esame si presta quindi ad essere criticata, nella misura in cui omette una adeguata considerazione ed una appropriata protezione delle esigenze, sempre più avvertite come ineludibili, connesse alla* ***tutela del legittimo affidamento*** *(qualificato come «principio fondamentale» dell'Unione Europea dalla stessa Corte di Giustizia UE), ingenerato nel privato danneggiato dalla revoca ed all'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici costituiti dall'atto originario, nonché più in generale alla stabilità dei provvedimenti amministrativi. E non vale, di per sé, la previsione della debenza di un indennizzo ai privati danneggiati dalla revoca a compensare gli squilibri regolativi sopra segnalati* [...]" (cfr., *ex plur.*, Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4206).

Pertanto, "*le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario, implicando che la motivazione della revoca deve essere profonda e convincente, non solo nell'esplicitare i contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche in merito alla sua ritenuta prevalenza su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dall'originario provvedimento a lui favorevole*" (*cfr.*, in tal senso, Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2016, n. 5026).

Nel caso di specie, invece, non v'è traccia – nell'intera proposta formulata dalla Giunta – di qualsivoglia nuova ponderata valutazione dell'interesse pubblico ma solo della acritica presa d'atto di alcune palesemente pretestuose prese di posizione della società sportiva. E senza che a ciò sia stato neppure opposto un tentativo o rivolto un invito all'uso maggiore accortezza, considerati i rilevantissimi interessi pubblici e privati che si stavano mettendo improvvisamente in discussione.

Ciò posto, è del tutto evidente che, per potersi anche solo ipotizzare di avviare un procedimento di revoca nella fattispecie che si è descritta – e che all'Amministrazione Capitolina è ben nota – la ponderata diversa e nuova valutazione dell'interesse pubblico originario mai potrà fondarsi sui *desiderata* di A.S. Roma, né su aspetti localizzativi dello stadio (già ampiamente indagati in ben due conferenze di servizi, da entrambe ritenuti del tutto congrui), dovendo invece basarsi sull'opportunità (permanenza dell'interesse pubblico), o meno, a dotare la città di Roma di un nuovo e più moderno Stadio, e degli annessi interventi di adeguamento e potenziamento infrastrutturale e trasportistico, pure previsti nel progetto.

Di tale congrua, ampia e chiara motivazione – esplicativa della mutata valutazione dell'interesse pubblico originario, tale da giustificare la revoca delle D.A.C. n. 132/2014 e n. 32/2017 – come detto non v'è traccia nella proposta giuntale in oggetto, che neppure si cura di considerare la *ratio legis* emergente dal d.lgs. n. 38/2021, di assoluto rilievo proprio rispetto alla connotazione, eventuale e non necessaria, dell'adesione del soggetto sportivo nell'ambito del procedimento di cui trattasi.

5. Infine, sempre rispetto all'approssimativa applicazione che la Proposta in oggetto fa dell'art. 21-*quinques*, L. n. 241/1990, appare evidente che la revoca della dichiarazione di pubblico interesse, ove concretamente assunta, dovrà – diversamente da quanto assume la Proposta giuntale – senz'altro curarsi di tenere

indenne Eunova S.p.A. dagli enormi danni che, in conseguenza di ciò, verrebbe a subire; la norma succitata, infatti, prevede espressamente che: "*se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati,* ***l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo***".

La lettera della Legge è chiara e non lascia spazio ad interpretazioni; è la Legge a configurare direttamente la debenza indennitaria, connotandola in termini di vero e proprio "***obbligo***", espressamente posto a tale titolo in capo al"***l'amministrazione***", che deve risponderne per il solo fatto di essersi determinata ad azionare lo strumento della revoca *ex* art. 21-*quinques*, L. n. 241/1990, al fine di espungere, dal mondo giuridico, un atto ad efficacia durevole già formalmente assunto, non perché *ex post* risultato illegittimo, ma solo perché reso oggetto di un postumo ripensamento della P.A..

E ciò anche a prescindere dalla fondatezza o meno di tale ripensamento e dalla sua legittimità o meno essendo ciò, come è ovvio, fonte dell'ulteriore ed aggiuntivo risarcimento del maggior danno così arrecato al destinatario della revoca, anche in termini di violazione del legittimo affidamento indottogli dall'atto poi revocato.

D'altra parte, l'art. 21-*quinques* non legittima affatto la P.A., rispetto a quell'obbligo indennitario, a scrutinare profili di potenziale imputazione soggettiva delle responsabilità che l'hanno indotta alla revoca dell'atto, non consentendole, per tale via, di escludere o ridurre il proprio obbligo di corrisponde il prescritto indennizzo. Un simile sindacato – legato al concorso di eventuali soggetti, diversi dalla P.A., nell'erronea valutazione sulla compatibilità dell'atto da revocare con l'interesse pubblico – è infatti delineato dalla norma solo al comma 2 del citato art. 21-*quinques*, L. n. 241/1990, inerente la distinta e differente fattispecie in cui l'atto da revocare abbia natura contrattuale, senz'altro non rinvenibile in una declaratoria di pubblico interesse.

Per cui lo scenario che si delinea all'orizzonte è quello di un'Amministrazione che, sulla base di immotivate e palesemente pretestuose prese di posizione dell'A.S. Roma, anziché ridurre a ragione la società sportiva mettendola di fronte alle proprie enormi responsabilità non solo nei confronti del contraente privato ma anche e soprattutto nei confronti della collettività e dell'Amministrazione, conforma l'agere pubblico alla discutibilissima volontà del privato ed accetta di porre a suo carico gli ingentissimi esborsi che, sia in termini indennitari che risarcitori inevitabilmente conseguiranno alla improvvida iniziativa di revocare atti perfettamente legittimi ed assolutamente opportuni.

Peraltro, in via generale – ma pure in ordine alla refusione del pregiudizio subito – è assolutamente inammissibile ed irragionevole che la Giunta capitolina, per un verso, si limiti ad accettare – supinamente e "senza colpo ferire" – l'inammissibile posizione assunta da A.S. Roma, che unilateralmente e senza motivazione, pretende di liberarsi dai suoi impegni limitandosi ad affermare che "*i precedenti impegni e discussioni non sono mai stati vincolanti e/o, comunque, non possono più ritenersi efficaci, vincolanti e/o attuali, incluso l'accordo sportivo del 2014 concluso in ottemperanza all'art. 1, comma 304, della Legge n. 147/2013*", peraltro incitando l'Amministrazione ad "*adottare le misure necessarie od opportune per estinguere definitivamente il procedimento relativo al Progetto e revocare tutti gli atti sin qui adottati*" (richiesta che, a quanto pare, la Giunta s'è affrettata a soddisfare), mentre – per altro verso – non tiene in alcuna considerazione il ben differente, concreto e fattivo, impegno profuso da Eurnova S.p.A., nel coltivare il procedimento nella costante ricerca di soluzioni che consentano di dar seguito ad un progetto di indubbio interesse pubblico per l'intera Città di Roma.

6. Parimenti pretestuosi e privi di fondamento risultano, poi, anche i rilievi – qui sintetizzati in premesse, ma che ben possono leggersi nella Proposta giuntale in oggetto – sull'effettiva titolarità e legittimazione di Eurnova S.p.A., quale soggetto proponente, "*alla luce della situazione oggettivamente determinatasi*"; ossia, rispetto alla circostanza per cui l'area e

l'Ippodromo di Tor di Valle, in proprietà di Eurnova ed interessati dal progetto, sono attualmente oggetto della procedura esecutiva immobiliare, iscritta al R.G.E. n. 1880/2018, del Tribunale di Roma.

Come già chiarito nella pregressa corrispondenza (da ultimo, con nota pervenuta al Dip.to PAU, prot. QI 81177, del 26.04.2021, a cui si rinvia), tale circostanza – dalla quale si fa discendere che quegli immobili non sono nell'attuale disponibilità di Eurnova – integra un'argomentazione quanto meno impropria ed inattuale, se posta a fondamento e giustificazione della Proposta giuntale di revoca della dichiarazione d'interesse pubblico di cui si sta trattando.

Sotto un primo profilo, è stato ripetutamente chiarito – e va nuovamente ribadito – che detti cespiti saranno a breve acquisiti da un primario investitore immobiliare europeo (peraltro ben edotto dell'anzidetta procedura esecutiva), il quale provvederà direttamente all'integrale estinzione del sottostante debito, così ben potendo subentrare nell'operazione quale Proponente (subentro, peraltro, espressamente ammesso dall'art. 22 dello schema di convenzione predisposto da Roma Capitale, e rispetto al quale la stessa Proposta giuntale in epigrafe da atto che non sussistono preclusioni di principio).

Inoltre – ma in diretta connessione logica con quanto appena rilevato – va pure evidenziato che l'asserita indisponibilità dei cespiti di cui s'è detto, non comporta affatto – allo stato – l'impossibilità di dar seguito all'iter procedimentale, poiché la disponibilità delle aree, da parte del Promotore, è un requisito che non deve sussistere ora, bensì all'atto della stipula della Convenzione per l'attuazione dell'intervento (ed infatti, ciò è confermato dall'art. 6 del citato schema convenzionale, predisposto da Roma Capitale); vale a dire, che il possesso di tale requisito sarà richiesto in un momento ancora di là da venire, entro il quale, come appena evidenziato, ogni problematica relativa alla piena disponibilità dell'area sarà già stata da tempo risolta.

Infine, va pure rammentato che l'intervento – già per ben due volte dichiarato di pubblico interesse – oltre ad impegnare aree private, si sviluppa in larga parte su aree pubbliche, ad oggi non ancora nella disponibilità dell'Amministrazione.

In specie, ci si riferisce al complesso di aree, estese per mq. 451.789 (pari a quasi metà della complessiva estensione dell'intervento), ancora in proprietà di soggetti privati e preordinate ad espropriazione per pubblica utilità, per la quale è stata pubblicata, in data 10.11.2017, "*l'Integrazione Avviso di avvio del procedimento ai sensi degli artt. 11 e 16 T.U. «Disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità» approvato con D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 e ss.mm.ii. – Espropriazione aree per pubblica utilità interessate dalla realizzazione del Progetto «Nuovo Stadio in località Tor di Valle»*".

Ciò, ad ulteriore riprova e conferma che la disponibilità delle aree è un requisito che dovrà sussistere in un ben diverso, e successivo, momento della procedura in parola.

È quindi chiaro, e fuori discussione, che qualsiasi eccezione inerente la disponibilità delle aree d'intervento – ove sollevata dall'Amministrazione comunale nell'attuale momento procedimentale, vieppiù se assunta a motivo fondante la revoca della dichiarazione d'interesse pubblico alla realizzazione del Nuovo Stadio – risulta del tutto sterile e tendenziosa, tenuto conto che gran parte dell'area impegnata dall'intervento dev'essere ancora acquisita in mano pubblica dall'Amministrazione capitolina, la quale tuttora non ha dato corso alle occorrenti espropriazioni.

* * *

Tutto ciò premesso e considerato – stante l'evidente impatto e pregiudizio in danno dei molteplici interessi, pubblici e privati, travolti dalla proposta di revoca delle D.A.C. n. 132/2014 e n. 32/2017 – Eurnova S.p.A., in epigrafe meglio identificata ed assistita, qui formalmente significa, ai destinatari del presente atto – per quanto di spettanza e competenza

di ciascuno – l'invito ad assumere ogni iniziativa utile volta a pervenire all'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

I. La Giunta capitolina, in adesione alle suesposte considerazioni, vorrà procedere all'immediato ritiro della propria Decisione specificata in epigrafe, altresì ritirando ogni eventuale ulteriore atto, anche endoprocedimentale, ove già assunto, che sia stato preordinato alla trasmissione dell'anzidetta Decisione all'esame dell'Assemblea Capitolina.

II. In subordine, ove la Giunta non aderisca a quanto richiesto sub I), l'Assemblea capitolina, nel caso in cui venga di ciò investita, vorrà – in accoglimento delle argomentazioni e considerazioni suesposte – determinarsi per il rigetto della proposta di revoca di cui alla Decisione giuntale in epigrafe, in tale occasione confermando il permanente interesse pubblico dell'iniziativa in commento, già dichiarato con le D.A.C. n. 132/2014 e n. 32/2017.

Flavia Parnasi

Prof. Avv. Valerio Di Gravio

Avv. Giuseppe Ciaglia

Avv. Francesco Caso