

N. 04955/2025REG.PROV.COLL.
N. 09575/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9575 del 2024, proposto da V. Ale Loca s.r.l.s. e Due.Zero s.r.l.s., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Sofia Pasquino e Antonio Corvasce, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anas s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Stefania Masini e Vincenzo Arena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Roma Capitale, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. IV, 10 dicembre 2024, n. 22265, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Anas s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025 il consigliere Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti gli avvocati Antonio Corvasce e Vincenzo Arena;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto il parere reso da ANAS in materia di fasce di rispetto dal confine autostradale, ai sensi dell'art. 28 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Strada (d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495).

2. Alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, emerge che:

a) le società appellanti V. Ale Loca e Due.Zero sono – rispettivamente – proprietaria e affidataria in gestione dell'impianto sportivo, sito in via Galatea, 102 a Roma;

b) in data 12 aprile 2023, la Vale Loca ha presentato, istanza di permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380* per opere consistenti in «*installazione di numero tre campi da Padel e relativi accessori (Locale esposizione ed accoglienza e Locale con spogliatoi tipologici)*»;

c) sia la società V. Ale Loca (con nota del 16 gennaio 2023, presentata a seguito del diniego di precedente s.c.i.a. riferita alle medesime opere) che Roma Capitale (con nota del 15 giugno 2023, nell'ambito dell'istruttoria relativa al procedimento di sanatoria) hanno chiesto ad ANAS di pronunciarsi in merita alla compatibilità

delle opere con le fasce di rispetto previste dal Codice della Strada e dal relativo Regolamento, anche ai fini del rilascio del nulla osta di competenza;

d) con la nota prot. U.0981666. del 13 dicembre 2023, ANAS ha accertato che le opere di cui trattasi sono realizzate in violazione della fascia di rispetto di metri 30,00 dal confine autostradale e ne ha ingiunto la rimozione.

3. Il provvedimento è stato impugnato dalla V. Ale Loca con ricorso proposto avanti al T.a.r. Lazio (n. di R.G. 1585/2024) e dalla Due.Zero con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, poi trasposto in sede giurisdizionale avanti al medesimo T.a.r. (n. di R.G. 5382/2023) a seguito dell'opposizione di ANAS.

4. Con la sentenza appellata, il T.a.r.:

a) ha riunito i due ricorsi *«in ragione dell'identità del thema decidendum»*;

b) ha dichiarato improcedibile il ricorso di R.G. n. 1585/2024, per la rinuncia agli atti da parte della ricorrente V. Ale Loca e la ritenuta inefficacia della successiva revoca della rinuncia medesima, i cui effetti estintivi si erano già perfezionati, *«stante il rispetto di tutti i criteri indicati dall'art. 84 c.p.a. e la mancata opposizione delle amministrazioni resistenti»*;

c) ha dichiarato inammissibile il ricorso di R.G. n. 5382/2024, per difetto di legittimazione attiva della ricorrente Due.Zero, ritenendo che la stipula di una *«convenzione per l'affidamento in gestione dei campi da padel realizzati in via Galatea 102, oggetto della domanda di permesso»*, in quanto *«mero rapporto giuridico di diritto privato»*, non fosse sufficiente a fondare la legittimazione ad agire della società.

5. Le appellanti chiedono la riforma della predetta sentenza, valorizzando i seguenti motivi:

I. *«Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 84 c.p.a. e del principio dispositivo ampio vigente nel processo amministrativo - Violazione e/o falsa applicazione, degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione e dell'art. 6 C.E.D.U.»*;

II. *«Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c.»*;

III. *«Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 16 e 18 Codice della strada e dell'art. 28 del d.P.R. 495/1992 Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice della strada - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 93 co. 2 NTA P.R.G. di Roma. - Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 4, 5, 6 e 16 della L. n. 241/90 e dell'art. 97 della Costituzione - Eccesso di potere per difetto di istruttoria; disparità di trattamento; incompetenza; erroneità dei presupposti; travisamento dei fatti; illogicità; contraddittorietà; arbitrarietà. Sviamento di potere; carenza di motivazione; erronea ed inadeguata valutazione degli elementi di fatto; incongruenza manifesta».*

6. Con la memoria depositata il 17 gennaio 2025, ANAS:

- a) ha argomentato per l'infondatezza del primo e del secondo motivo;
- b) ha riproposto l'assorbita eccezione di inammissibilità del ricorso di R.G. n. 5382/2024, per essere state introdotte, in sede di trasposizione del ricorso straordinario, censure nuove e diverse rispetto a quelle originariamente formulate;
- c) ha argomentato per l'inammissibilità e l'infondatezza del terzo motivo, che ripropone le doglianze di merito non esaminate in primo grado, stante la definizione in rito dei due ricorsi.

7. Con ordinanza cautelare del 22 gennaio 2025, n. 266, è stata sospesa l'efficacia della sentenza impugnata.

8. All'udienza pubblica del 20 maggio 2025, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

9. È infondato il primo motivo di ricorso, volto a censurare la dichiarazione di improcedibilità del ricorso proposto dalla società V. Ale Loca. Il Collegio, infatti – pur nella consapevolezza dell'esistenza di un orientamento difforme (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 maggio 2021, n. 3958) – condivide la valutazione del T.a.r. circa l'irretrattabilità della rinuncia agli atti e la conseguente inefficacia della successiva revoca, depositata in giudizio dalla ricorrente il 15 marzo 2025 (in questo senso, di recente, Cons. Stato, sez. II, 24 gennaio 2025, n. 568).

9.1. La rinuncia costituisce, infatti, un atto unilaterale volontario, e più specificamente un atto negoziale processuale, cui l'ordinamento giuridico ricollega

l'effetto tipico di estinzione del giudizio (Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2003, n. 4403).

9.2. La fattispecie legale si perfeziona al momento del deposito in giudizio della dichiarazione notificata alle parti costituite, senza che rilevi l'eventuale adesione di queste alla volontà espressa dal rinunciante. L'ordinamento processuale amministrativo, del resto, non condiziona l'effetto estintivo al consenso delle controparti, ma – in senso opposto – riconosce loro la facoltà di opporsi, ove titolari di un interesse alla prosecuzione del giudizio (sicché il processo si estinguerà anche in presenza di un loro contegno inerte).

9.3. Tale soluzione è conforme alla struttura del processo amministrativo, caratterizzato «*da un'istanza esclusivamente rivolta al giudice affinché la controversia sia decisa, per cui la domanda non è tanto volta all'affermazione del diritto nei confronti della controparte, quanto ad esporre direttamente al giudice i motivi posti a base della pretesa illegittimità del provvedimento amministrativo. Onde, la rinuncia al ricorso è soltanto un atto volontario con cui si dichiara il venir meno della volontà di ottenere la sentenza e si scioglie il giudice dal dovere di pronunciarla. Le ragioni che sostengono la rinuncia, quindi, sono processualmente irrilevanti per le altre parti in contesa; con la conseguenza che, per la produzione dei suoi effetti, non ne è richiesta l'accettazione da parte del destinatario*» (Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2006, n. 8315).

9.4. In definitiva, la parte può ritirare la rinuncia agli atti del giudizio, benché notificata alle altre parti, solo anteriormente al suo deposito, mentre a partire da tale momento la rinuncia è da ritenersi irrevocabile, avendo già prodotto i propri effetti estintivi. La formale presa d'atto di tali effetti da parte del giudice, con la dichiarazione di estinzione del giudizio, risponde invece all'esigenza di assicurare la certezza delle posizioni processuali proprie delle parti, ma non ha valore costitutivo (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 24 giugno 2004, n. 8).

9.5. Nella vicenda, peraltro, la rinuncia è intervenuta quando l'unica controparte costituita era Roma Capitale, che già nella memoria depositata l'8 marzo 2025 –

quindi in data precedente alla rinuncia – aveva manifestato disinteresse per la definizione del giudizio nel merito – giacché esso *«non riguarda un atto o un provvedimento emesso da Roma Capitale né, parimenti, i motivi di impugnazione avversaria riguardano in alcun modo l'operato di strutture periferiche o centrali dell'Amministrazione Capitolina»* – dichiarando di costituirsi *«al sol fine di garantire la regolarità del contraddittorio»*. Pertanto, anche a voler riconoscere che la mancata opposizione delle parti interessate possa assumere rilievo ai fini del perfezionamento della fattispecie estintiva, nel caso di specie difettava la stessa condizione legittimante l'opposizione (ossia l'interesse alla prosecuzione del giudizio), sicché non vi era comunque spazio per qualsivoglia manifestazione di volontà da parte di Roma Capitale.

9.6. Ininfluente appare, quindi, anche la successiva costituzione in giudizio di ANAS, intervenuta in data 16 aprile 2024, a distanza di un mese dal deposito della rinuncia, sia in quanto successiva al perfezionamento dell'effetto estintivo, sia in ragione dell'impossibilità di attribuire a tale scelta processuale valore di opposizione ai sensi dell'art. 84, comma 3 c.p.a. (tantopiù alla luce del fatto che la stessa società, nella prima memoria depositata, ha chiaramente argomentato a favore dell'intervenuta estinzione, così dimostrando di non essere interessata alla definizione del giudizio nel merito).

9.7. Quanto alla prospettata violazione del principio dispositivo, degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione e dell'art. 6 della C.E.D.U. che – secondo l'appellante – deriverebbe dal disconoscimento del potere di revocare la rinuncia, tale ricostruzione omette di considerare che l'ordinamento garantisce alla parte la piena disponibilità del giudizio, fino al momento in cui essa eserciti, in modo valido ed efficace, la facoltà di rinunciare agli atti. È solo all'esito di tale scelta volontaria e consapevole che il ricorrente si spoglia del potere di determinare le sorti del processo, generando un effetto estintivo la cui definitiva operatività dipende solo dalla presenza (e dall'attivazione) di eventuali controparti interessate alla

prosecuzione. Nemmeno può condividersi l'idea che la parte rinunciante si troverebbe costretta, per effetto della rinuncia, a rimanere *«in totale balia della parte resistente»* (cfr. pag. 8 dell'atto di appello): a quest'ultima non è, infatti, attribuito un potere insindacabile di conservare in vita il giudizio, quanto una facoltà di opporsi all'estinzione, condizionata alla rigorosa dimostrazione di un interesse concreto ed attuale alla sua definizione nel merito (circostanza invero non frequente nell'ambito di un processo di tipo impugnatorio, per cui generalmente la conservazione dell'atto, che consegue alla rinuncia, di per sé soddisfa l'interesse delle parti diverse dal ricorrente).

10. È fondato, invece, limitatamente al profilo in rito ivi dedotto, il secondo motivo di appello, diretto a contestare la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto dalla società Due.Zero.

10.1. La legittimazione ad agire avverso un provvedimento incidente sulla conservazione delle opere – come quello oggetto del presente giudizio – ben può essere riconosciuta al soggetto che, pur non essendone proprietario, abbia la detenzione qualificata delle stesse. Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, infatti, *«la titolarità dell'interesse legittimo, che fonda la legittimazione al ricorso, non spetta soltanto a coloro che figurano, formalmente, come i destinatari del provvedimento e dei suoi effetti giuridici, ma va riconosciuta a tutti coloro che dimostrino di trovarsi in una particolare situazione, di fatto o di diritto, correlata con l'atto ritenuto pregiudizievole»* (Cons. Stato, sez. VII, 19 febbraio 2024, n. 1653).

10.2. In tale prospettiva, non può dubitarsi che il provvedimento incida sull'interesse della società Due.Zero, la quale, in virtù del contratto di affidamento in gestione stipulato con la società V. Ale Loca (cfr. all. 5), detiene la disponibilità materiale e giuridica degli impianti sportivi interessati dal provvedimento sino al 30 ottobre 2029, e subirebbe quindi un pregiudizio diretto ed immediato dall'eventuale rimozione delle strutture.

11. Può quindi procedersi all'esame del terzo motivo di appello e, conseguentemente, alla valutazione dei motivi assorbiti dal T.a.r. per effetto della decisione in rito, seppur con esclusivo riguardo al ricorso proposto dalla società V. Ale Loca.

11.1. A tale proposito, si rileva che – come ritualmente eccepito da ANAS in primo grado e ribadito in questa sede – la società, all'atto della trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha impropriamente ampliato il *thema decidendum* originario, introducendo censure ulteriori rispetto a quelle formulate con il mezzo di impugnazione amministrativo.

11.2. Costituisce, invero, principio giurisprudenziale pacifico quello secondo cui «*in sede di trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale, l'originario contenuto del ricorso straordinario non può essere modificato e non possono essere prodotte censure nuove*» (Cons. Stato, sez. 19 febbraio 2016). La trasposizione, infatti, non equivale alla proposizione di una nuova impugnazione, ma realizza la mera prosecuzione del procedimento già avviato nella diversa sede giurisdizionale – come dimostra il fatto che essa si compie mediante il deposito di un mero “*atto di costituzione in giudizio*” (cfr. art. 48, comma 3, c.p.a.) – e non può quindi contenere ulteriori motivi (Cons. Stato, sez. V, 29 marzo 2011, n. 1926).

11.3. Da ciò consegue l'inammissibilità delle censure introdotte per la prima volta in sede di trasposizione, mentre quelle originariamente proposte conservano la loro efficacia in sede giurisdizionale.

12. Pertanto, le doglianze di cui al terzo motivo di appello possono essere esaminate solo in quanto riprodotte di quelle formulate nel ricorso straordinario notificato da V. Ale Loca in data 11 aprile 2024 (e depositato da ANAS nel giudizio di primo grado, cfr. in particolare pag. 4-6), e quindi limitatamente ai seguenti profili:

a) impropria menzione, nel provvedimento di ANAS, dell'art. 16 del Codice della Strada (che disciplina le fasce di rispetto "*fuori dei centri abitati*"), trattandosi di opere situate nel centro abitato di Roma Capitale;

b) erroneo riferimento ad una fascia di rispetto di 30 metri, prevista per le strade di tipo A (autostrade), considerato che l'area su cui insistono le opere non fronteggia direttamente il Grande Raccordo Anulare, bensì una strada di tipo F (comunale), per cui è prevista una fascia di rispetto di soli 5 metri.

12.1. Entrambi i rilievi non sono condivisibili.

12.2. La menzione di una norma non pertinente alla fattispecie non inficia la validità del provvedimento, ove il suo contenuto dispositivo risulti comunque chiaro, comprensibile nei suoi presupposti fattuali e giuridici, privo di ambiguità. Nel caso in esame, ANAS ha fatto pacifica applicazione dell'art. 28 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada, che disciplina le fasce di rispetto nei centri abitati e impone una distanza minima di 30 metri dal sedime autostradale, rilevando che le opere realizzate non rispettano tale distanza.

12.2.1. Va, peraltro, osservato che l'imprecisione lamentata dall'appellante potrebbe essere dipesa dal contenuto della sua istanza ad ANAS (di cui alla nota del 16 gennaio 2023), che faceva improprio riferimento, essa stessa, all'art. 16, comma 3 del Codice della Strada.

12.3. Nemmeno può essere condivisa la tesi secondo cui, stante l'interposizione di una strada comunale (via Bisegna) tra l'area su cui insistono le opere e il Grande Raccordo Anulare, avrebbe dovuto applicarsi la sola fascia di rispetto di 5 metri, prevista per le strade di tipo F (strade comunali). Non vi è alcuna ragione per ritenere che, in presenza di una sovrapposizione o interferenza tra due diverse fasce di rispetto, debba prevalere quella di contenuto più ridotto. Al contrario, è pienamente coerente con la *ratio* di precauzione e tutela della sicurezza stradale, che ispira la disciplina delle distanze minime dal sedime viario, ritenere applicabile la fascia più

ampia, in quanto necessaria ad assicurare un adeguato margine di salvaguardia rispetto all'infrastruttura di maggiore rilievo. Le particolari esigenze di tutela correlate all'autostrada – connesse alla velocità di percorrenza, all'intensità del traffico, alla necessità di garantire visibilità, protezione da ostacoli e condizioni di sicurezza superiori – infatti, non vengono meno, né risultano ridimensionate, in presenza di una contigua strada comunale.

12.3.1. Pertanto, l'interposizione di via Bisegna tra l'area della società appellante e il G.R.A. non esclude l'applicabilità delle cautele previste per le strade di tipo A, né quindi giustifica il ricorso a una disciplina meno rigorosa delle fasce di rispetto, riferibile a un'opera viaria di categoria inferiore.

13. Per le ragioni esposte, la sentenza di primo grado deve essere confermata, seppur con diversa motivazione quanto alla decisione del ricorso di R.G. n. 5382/2024, che deve essere respinto.

13.1. Ne consegue il rigetto dell'appello.

13.2. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, come da dispositivo, a carico delle appellanti in solido e a favore di ANAS, con la precisazione che non può essere accolta la richiesta di refusione dei c.d. “oneri riflessi”, trattandosi di somme che attengono al rapporto retributivo del difensore con il proprio ente di appartenenza, il cui pagamento non può essere posto a carico della parte soccombente (Cass. civ., sez. II, 15 marzo 2023, n. 7399, richiamata da Cons. Stato, sez. V, 4 giugno 2024, n. 5002).

13.3. Le spese sono invece compensate nei confronti di Roma Capitale, costituitasi senza svolgere difese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nel merito, nei sensi e con le precisazioni di cui alla motivazione.

Condanna le appellanti, in solido tra loro, a rifondere ad ANAS le spese del grado di giudizio, che si liquidano nella misura complessiva di € 5.000,00, oltre spese generali e accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti di Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE
Fabio Taormina

IL SEGRETARIO