

Pubblicato il 17/02/2026

N. 03044/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03631/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3631 del 2024, integrato da tre motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato Luca Maria Petrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, Soprintendenza speciale archeologia belle arti e paesaggio di **Roma**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* a **Roma**, Via dei Portoghesi n. 12;

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Gabriella Bozzone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di -OMISSIS- S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati Mario Sanino, Fabrizio Viola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A) con riferimento al RICORSO INTRODUTTIVO DEL GIUDIZIO;

per la nullità, ovvero per l'annullamento:

- dell'autorizzazione del Ministero della Cultura, Soprintendenza Speciale Archeologica Belle Arti e Paesaggio di **Roma**, PROT -OMISSIS- avenente a “Oggetto: **Roma. Municipio II (ex III); Centro sportivo denominato “-OMISSIS-”, sito in -OMISSIS-. Censito al NCEU al -OMISSIS-, -OMISSIS-, Richiedente: -OMISSIS-, Legale Rappresentante della -OMISSIS- Srl. Proprietà: -OMISSIS-, Legale Rappresentante della -OMISSIS- Immobile tutelato ai sensi dell'art. 10 co. 1 del D.lgs. 22.01.2004, n. 42 e ss.mm.ii.; Parte seconda. Autorizzazione ai sensi dell'art. 21 co. 4 del D.lgs. 42/2004 per diversa sistemazione degli spazi esterni al fine di implementare le attività sportive con la realizzazione di n. 5 campi da padel”, conosciuto solo in sede di ostensione degli atti presso il II Municipio e oggetto della comunicazione PEC avenente ad oggetto: «**RISPOSTA ACCESSO ATTI PROT.-OMISSIS- RELATIVO ALL'ACCESSO AGLI ATTI PROT.-OMISSIS-**» del 1° febbraio 2024;**

- di ogni atto e/o nota comunque denominata intercorsa tra il Municipio II e la Soprintendenza speciale archeologica belle arti e paesaggio di **Roma** volti ad adottare gli atti repressivi di competenza a seguito della Sentenza del TAR Lazio sez. II Bis 4912/2023, richiamati nella predetta nota della Direzione Tecnica Servizio Edilizia Privata del II Municipio del 17 aprile 2023 -OMISSIS- allo stato non conosciuti;

- di ogni atto e/o provvedimento non conosciuto di variazione della destinazione d'uso da agricolo a D/6 “*Fabbricati e locali per esercizi sportivi, sale per bowling, stadi, piscine, campi sportivi, ecc. quando abbiano fine di lucro della-OMISSIS-*”;

B) con riferimento al PRIMO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI:

per l'annullamento:

- della nota della direzione tecnica del Municipio II del 14.5.2024 -OMISSIS-, avenente a oggetto «*Archiviazione procedimento di annullamento*

ex Art. 10 bis della L. 241/90 del Permesso di Costruire in sanatoria ex art. 36 del DPR 380/01 -OMISSIS- del 06/10/2023. -OMISSIS- -OMISSIS-. -OMISSIS-, distinto in catasto al -OMISSIS-», conosciuta solo con l'accesso agli atti del 20.6.2024 evaso dal Municipio in data 23.7.2024;

- della nota della Direzione Tecnica Servizio Edilizia Privata del II Municipio del 17 aprile 2023 -OMISSIS-3, indirizzata all'Avv. Luca Maria Petrone, alla -OMISSIS- s.r.l. rappresentata dall'Avv. Mario Sanino e dall'Avv. Fabrizio Viola, e p.c. all'Avvocatura Capitolina, Avv.ssa Gabriela Bozzone, avente ad oggetto: «*ottemperanza alla sentenza Tar Lazio 4912/2023 pubblicata il 21/03/2023*»;

- della nota della Direzione Tecnica Servizio Edilizia Privata del II Municipio del 2 settembre 2022 -OMISSIS- indirizzata all'Avvocatura Capitolina, al MIC, e per conoscenza alla Polizia di **Roma Capitale** II U.O. – Gruppo Sapienza e al Dipartimento Tutela Ambiente, avente ad oggetto: «*realizzazione di n 5 campi da padel all'interno del centro sportivo “-OMISSIS- –Ricorso al TAR promosso da -OMISSIS-ed altri”*»;

C) con riferimento al SECONDO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI: per l'annullamento, previa sospensione degli effetti:

- del permesso di costruire in sanatoria -OMISSIS- del 13.1.2025 rilasciato dal Municipio **Roma** II (EX Municipi II e III) in favore della -OMISSIS- s.r.l. e conosciuto mediante il deposito nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato sez. IV -OMISSIS- in data 17.1.2025;

- del parere rilasciato dal Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica -OMISSIS-del 9.7.2024 avente ad oggetto “*Chiariimenti inerenti al rispetto della normativa sulle distanze per le pareti trasparenti installate per la realizzazione dei campi da padel*”, nonché per quanto occorrer possa, della presupposta richiesta del Municipio **Roma** II Direzione Tecnica Edilizia Privata -OMISSIS- del 22.5.2023 avente ad oggetto “*Permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 del DPR 380/01 -OMISSIS- del 06/10/2023. -OMISSIS- campo “-OMISSIS-”, -OMISSIS-,*

distinto in catasto al -OMISSIS-. Richiesta di parere sul rispetto alle distanze dai confini a seguito dell'installazione delle paratie in vetro funzionali ai campi da padel oggetto della richiesta di conformità suddetto”;

D) con riferimento al TERZO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI:

per l'annullamento:

- della voltura in favore del -OMISSIS- S.r.l. a socio unico del permesso di costruire in sanatoria -OMISSIS- del 13.1.2025 rilasciato dal Municipio **Roma II** (EX Municipi II e III) in favore della -OMISSIS- s.r.l. conosciuto con l'accesso agli atti del 12.5.2025;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di **Roma Capitale** e di -OMISSIS- S.r.l. e di Ministero della Cultura e di Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di **Roma**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il presente giudizio, promosso dai ricorrenti in qualità di titolari di diritti reali su immobili prospicienti l'impianto sportivo sito a **Roma**, -OMISSIS-, quest'ultimo tutelato ai sensi degli artt. 10, comma 1 e 21, comma 4, D. Lgs. 42/2004, ha a oggetto l'esecuzione di lavori di *“implementazione delle attività sportive con l'introduzione di n. 5 campi da padel, mediante la rimodulazione degli spazi piano – vegetazionali, del centro sportivo -OMISSIS-”*. In particolare, i campi di padel per cui è causa dovrebbero sorgere in luogo dell'attuale “parchetto”, liberamente accessibile a tutti i cittadini della zona, in un'area, a dire di parte ricorrente, a servizio del quartiere di -OMISSIS- da tempo immemore.

Il complesso dei campi sportivi ricade nel sistema insediativo della “Città storica”, nell’ambito degli “spazi aperti” *ex art. 42* delle NTA del PRG e, nel dettaglio, degli “*spazi verdi privati di valore storico -morfologico -ambientale*” (art. 42, comma 2, lett. f), NTA); l’area in questione risulta poi censita nella Carta per la Qualità (tav. G1-c).

In un primo momento, il descritto intervento edilizio era stato supportato dalla CILA -OMISSIS- del 19.4.2022, presentata da -OMISSIS- s.r.l., nella sua qualità di conduttrice dell’area, e successivamente dalla SCIA -OMISSIS-, presentata, sempre da quest’ultima, in data 13.6.2022.

In tale alveo, si era poi inscritta l’autorizzazione -OMISSIS- del 9.3.2022, rilasciata dalla Soprintendenza speciale archeologica belle arti e paesaggio di **Roma** in favore della controinteressata, -OMISSIS- S.r.l., successivamente annullata per difetto di motivazione dall’intestato Tribunale con la sentenza n. 4912/2023, pubblicata il 21.3.2023.

In tale ultima pronuncia, era, tra l’altro, stato chiarito come il titolo necessario per la realizzazione delle opere per cui è causa fosse quello del permesso di costruire, non potendo esse essere qualificate alla stregua di opere di manutenzione straordinaria, bensì di nuova costruzione.

Pertanto, la controinteressata, in data 31.7.2023, ha formulato istanza di (nuova) autorizzazione, *ex art. 21, comma 4, D. Lgs. 42/04*, che ha portato al rilascio, in data 18.9.2023, da parte della Soprintendenza speciale archeologica belle arti e paesaggio di **Roma** della nuova e diversa autorizzazione, prot. n. MIC_SS-ABAP--OMISSIS-.

Siffatta autorizzazione è stata impugnata dai ricorrenti mediante l’atto introduttivo del presente giudizio e ha formato oggetto delle censure ivi meglio articolate e che verranno di seguito esaminate, *sub specie* di vizi di nullità per elusione del giudicato e di vizi propri del provvedimento, che ne determinerebbero l’annullabilità. I ricorrenti hanno poi eccepito, sulla base del principio “*one shot temperato*”, la presunta consumazione del potere

dell'Amministrazione di provvedere, con conseguente necessità di nomina di un Commissario *ad acta* per il ripristino dello *status quo ante*.

In data 6.10.2023, -OMISSIS- S.r.l., sulla scorta della richiamata sentenza n. 4912/2023, pubblicata il 21.3.2023, ha presentato istanza -OMISSIS- diretta a ottenere il permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 D.P.R. n. 380/01* (che poi ha effettivamente ottenuto e che forma, anch'esso, oggetto del presente gravame, come meglio si dirà *infra*).

2. Alla camera di consiglio del 16.10.2024, il Collegio, rilevato il cumulo di domande avverso il medesimo provvedimento impugnato, ha disposto il mutamento del rito ai sensi dell'art. 32 c.p.a.

3. Con i primi motivi aggiunti, notificati in data 22.10.2024 e depositati in data 4.11.2024, i ricorrenti hanno impugnato il provvedimento di **Roma Capitale** -OMISSIS- del 14.5.2024, avente a oggetto l'archiviazione del procedimento di annullamento del permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 TUED*, -OMISSIS- del 6.10.2023. In particolare, **Roma Capitale**, a fronte della descritta istanza -OMISSIS-, diretta a ottenere il permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 TUED*, aveva, in un primo momento, adottato il preavviso di rigetto *ex art. 10 bis L. 241/90*, -OMISSIS-del 16.1.2024 e sollecitato il contraddittorio endoprocedimentale; successivamente al deposito delle relative osservazioni da parte di -OMISSIS- S.r.l., l'Amministrazione ha ritenuto superato, e quindi ha archiviato, il preavviso di rigetto *ex art. 10 bis L. 241/90*, -OMISSIS-del 16.1.2024.

A sostegno del primo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente ha articolato le doglianze ivi meglio enucleate.

Roma Capitale ha successivamente rilasciato, a conclusione del procedimento, il permesso di costruire in sanatoria.

4. Con i secondi motivi aggiunti, notificati e depositati in data 29.1.2025, i ricorrenti hanno impugnato, sollecitando l'incidente cautelare, il permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 del DPR 380/01* con prescrizioni -

OMISSIS- del 13.1.2025, rilasciato da **Roma Capitale** in favore di -OMISSIS- s.r.l., in accoglimento dell'istanza n. -OMISSIS- del 6.10.2023. In ordine a tale gravame, i ricorrenti hanno dedotto le seguenti censure.

Con il primo motivo di ricorso, è stata eccepita l'illegittimità del decretto permesso di costruire in sanatoria, in quanto: a) lo stesso sarebbe munito di prescrizioni, nonché sarebbe riferibile a opere non ancora completate, cosicchè difetterebbe il requisito della doppia conformità; b) sarebbe elusivo del giudicato perché a sua volta adottato sulla base di un'autorizzazione paesistica, anch'essa illegittima perché elusiva del giudicato, non tenendo esso conto, al pari del richiamato atto presupposto, delle norme urbanistiche meglio esposte dai ricorrenti nell'atto introduttivo del giudizio; c) esso sarebbe stato adottato in violazione degli obblighi procedurali.

5. Alla camera di consiglio del 26.2.2025, il Collegio ha accolto l'istanza cautelare ivi esaminata e sospeso gli effetti del permesso di costruire, oggetto del secondo ricorso per motivi aggiunti, stante il difetto di tipicità del provvedimento gravato.

6. Con i terzi motivi aggiunti, notificati in data 10.7.2025 e depositati in data 24.7.2025, i ricorrenti hanno impugnato la voltura -OMISSIS- del 29.1.2025, in favore del -OMISSIS- S.r.l. a socio unico, del decretto permesso di costruire in sanatoria -OMISSIS- del 13.1.2025.

Parte ricorrente non ha formulato alcuna dogliananza a sostegno di tale ultimo gravame.

In data 24.7.2025, -OMISSIS- S.r.l. ha comunicato a **Roma Capitale** di rinunciare alla descritta istanza di voltura dallo stesso in precedenza presentata.

7. All'udienza pubblica del 27 gennaio 2026, il Collegio, dati alle parti gli avvisi *ex art. 73 c.p.a.* circa la possibile sussistenza di ragioni di inammissibilità del primo e del terzo ricorso per motivi aggiunti, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. Tanto premesso, il Collegio rileva l'inammissibilità del primo ricorso per motivi aggiunti, avendo esso a oggetto non un provvedimento amministrativo, bensì un atto amministrativo endoprocedimentale, cosicchè difetta *ab origine*, in capo ai ricorrenti, l'interesse ad agire.

Al riguardo, la nota con cui l'Amministrazione ha ritenuto superate le ragioni ostative dalla stessa articolate in sede di preavviso di rigetto *ex art. 10 bis L. 241/90* - dichiarando, per converso, condivisibili le osservazioni formulate in tale occasione dalla controinteressata - non ha valenza conclusiva del procedimento amministrativo, ma solo carattere interlocutorio: infatti, l'Amministrazione che ritiene superate le ragioni ostative in precedenza articolate è tenuta all'adozione dell'atto richiesto, così come poi effettivamente accaduto, ossia del permesso di costruire in sanatoria.

Pertanto, è tale ultimo atto che lede la sfera giuridica dei ricorrenti, facendo sorgere in capo a essi un interesse personale, diretto e concreto all'ottenimento della caducazione dello stesso.

Del resto, essi non avrebbero alcun interesse alla caducazione dell'impugnato atto interlocutorio, in quanto, anche ove il Collegio procedesse in tal senso, rimarrebbe comunque fermo il permesso di costruire in sanatoria adottato dall'Amministrazione, che rappresenta *ex se* il superamento delle regioni ostative manifestate da **Roma Capitale** in sede di preavviso di rigetto.

2. Sempre in via pregiudiziale, deve essere dichiarata l'inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti, in quanto anch'esso ha a oggetto non un provvedimento amministrativo, bensì un atto amministrativo dichiarativo, che mira alla voltura del descritto permesso di costruire in sanatoria.

Né può essere, sotto tale aspetto, condivisa l'argomentazione dei ricorrenti che pretenderebbero di ricollegare l'interesse alla proposizione del gravame (interesse ad agire) all'esigenza di estendere il contraddittorio

processuale nei confronti del terzo, -OMISSIS- S.r.l., beneficiario della voltura in parola.

Tale asserto non convince, stante il disposto di cui all'art. 2909 c.c., per il quale il giudicato fa stato tra le parti, gli eredi e gli aventi causa delle stesse, cosicchè le vicende processuali (annullamento o conferma) del descritto permesso di costruire in sanatoria avrebbero in ogni caso spiegato effetti nei confronti del terzo.

Sussiste poi un ulteriore profilo di inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti, atteso che in esso i ricorrenti non hanno articolato alcuna censura avverso l'atto impugnato.

In ogni caso, l'intervenuta rinuncia del -OMISSIS- S.r.l. alla voltura del descritto permesso di costruire frustra l'interesse ad agire in capo ai ricorrenti, cosicchè il terzo ricorso per motivi aggiunti è, altresì, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

3. Fermo quanto procede, occorre ora stabilire quale sia l'ordine di esame tra il ricorso introduttivo del giudizio e il secondo ricorso per motivi aggiunti.

A tal fine, occorrendo muovere dalla relazione, in termini sostanziali, che intercorre tra l'autorizzazione paesistica e il permesso di costruire, giova osservare come la giurisprudenza amministrativa (C.d.s., n. 7353/2021), condivisa dal Collegio, abbia ribadito, in più occasioni, che trattasi di rapporto di presupposizione - non necessaria, ma strumentale - tra le valutazioni paesistiche, da un lato, e quelle urbanistiche, dall'altro. I due atti, che danno la stura a diversi e separati procedimenti, interessano, l'uno, i termini della compatibilità paesaggistica dell'intervento edilizio proposto e, l'altro, i termini della sua conformità urbanistico-edilizia (C.d.s., nn. 4234/2013 e 8260/2010).

D'altra parte, l'autorizzazione paesaggistica non costituisce una mera condizione di efficacia dei titoli edilizi, bensì una condizione di legittimità degli stessi (C.d.s., nn. 5025/2024, 8641/2021, 5025/2014, 788/2014,

5371/2013, TAR Cagliari, n. 602/2022), in quanto: a) l'art. 146 D. Lgs. 42/2004 qualifica l'autorizzazione paesaggistica quale atto “*autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico*”; b) hanno a oggetto valutazioni separate, ma connesse, tali per cui il rilascio del titolo paesaggistico deve precedere cronologicamente il rilascio del titolo edilizio; c) l'art. 5 TUED disciplina la c.d. conferenza di servizi interni per l'acquisizione degli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità; d) l'art. 20, comma 9, TUED condiziona il rilascio del permesso di costruire al previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica disponendo che, per gli immobili sottoposti a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, il diniego di siffatta autorizzazione importa la reiezione della domanda di rilascio del permesso di costruire.

Alla luce di quanto precede, poichè l'eventuale illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica determinerebbe l'annullamento, per invalidità derivata, del conseguente permesso di costruire, ritiene il Collegio di dover esaminare, con priorità, il ricorso introduttivo del giudizio (avente, come detto, a oggetto l'autorizzazione paesistica) perché, in caso di eventuale fondatezza, dovrà altresì essere accolto, per invalidità derivata, il secondo ricorso per motivi aggiunti (avente, come detto, a oggetto il permesso di costruire in sanatoria) che contenga, come effettivamente contiene, la censura di tal fatta.

4. Con il primo motivo posto alla base del ricorso introduttivo del giudizio, i ricorrenti hanno dedotto la nullità dell'autorizzazione paesaggistica del 18.9.2023,-OMISSIS-, in quanto adottata in violazione del giudicato di cui alla sentenza n. 4912/2023, pubblicata dall'intestato Tribunale in data 21.3.2023, nonché la sua annullabilità per violazione di legge.

Ebbene, dinanzi alla prospettazione di un duplice profilo di invalidità del provvedimento amministrativo, il giudice è tenuto a indagare, secondo il principio della gravità del vizio e della maggiore tutela che dall'accoglimento del ricorso arrecherebbe al ricorrente, le doglianze aventi a oggetto la nullità del provvedimento gravato per violazione / elusione del giudicato.

A tal fine, giova osservare come il Tribunale, con la menzionata pronuncia, abbia annullato l'autorizzazione -OMISSIS- del 9.3.2022, rilasciata dalla Soprintendenza speciale archeologica belle arti e paesaggio di **Roma** in favore della controinteressata, -OMISSIS- S.r.l., per difetto di motivazione. In tale occasione, il Collegio aveva onerato la Soprintendenza di riesaminare l'istanza di -OMISSIS- S.r.l. al fine di chiarire due aspetti: a) se essa avesse preso in considerazione la particella n. 158 (circostanza che non emergeva dall'istruttoria); b) la fondatezza delle deduzioni e delle difese che i ricorrenti avevano svolto nel giudizio conclusosi con la sentenza oggetto in questa sede di ottemperanza. Al riguardo, la citata pronuncia così statuiva: l'autorizzazione paesistica (poi annullata) “è affidata ad una motivazione meramente assertiva, che si limita a dichiarare che non sussistono impedimenti all'approvazione del progetto di realizzazione dei cinque campi da padel come previsti negli atti sottoposti all'esame della Soprintendenza, senza in alcun modo approfondire i numerosi argomenti in contrario che la difesa dei ricorrenti ha dedotto nel presente giudizio [...] Ne deriva che l'atto va annullato per carenza di motivazione, con obbligo di riesame dell'istanza della controinteressata alla luce (anche) delle deduzioni e delle difese che le parti hanno svolto nel presente giudizio”.

L'autorizzazione in questa sede impugnata ha invece concluso: “considerata la nota -OMISSIS- del 09.03.2022 in cui questa Soprintendenza ha autorizzato la realizzazione dei campi da padel in oggetto di cui la presente istanza propone un intervento di

riconfigurazione; vista la nota -OMISSIS- del 12. 1 0.2022 in cui questa Soprintendenza ha rilasciato il nulla osta archeologico relativamente al progetto di realizzazione dei campi da padel; preso atto che le opere in progetto risultano compatibili con le esigenze di tutela monumentale dell'edificio in oggetto: si autorizza l'esecuzione degli interventi previsti nel progetto, così come descritti negli elaborati pervenuti, ai sensi dell'art. 21, comma 4 del Codice alla seguente prescrizione: la realizzazione del sottofondo dovrà limitarsi alla sola pavimentazione dei campi da gioco”.

Pertanto in disparte il riferimento al profilo della particella di cui all'art. 158, essa presenta vizi formali e sostanziali.

Sotto il primo aspetto (vizi formali), l'autorizzazione *de qua*, oltre a non menzionare la descritta sentenza n. 4192/2023, richiama la precedente autorizzazione-OMISSIS-, del 9.3.2022, che però è stata in precedenza annullata dal TAR.

Sotto il secondo aspetto (vizi sostanziali), essa non opera alcun riferimento alle censure sollevate dai ricorrenti nel corso del giudizio conclusosi con la sentenza ottemperanda, tra le quali si collocano: *i*) la classificazione urbanistica dell'area (ricompresa dal P.R.G negli “*spazi verdi privati di valore storico-morfologico-ambientale*”); *ii*) la tutela accordata all'area dal PTPR approvato (che l'ha inserita nel c.d. “*Paesaggio naturale di continuità*”); *iii*) la carenza nel progetto dei prospetti dai quali poter apprezzare come l'altezza delle recinzioni dei campi da padel e la loro variegata composizione in plexiglas e in rete metallica possano, o meno, impedire la fruizione (sub specie della visibilità) del monumento.

A ciò deve essere aggiunto come la valutazione operata, in sede di riesame, da parte della Soprintendenza ha unicamente posto l'accento sulla “*diversa sistemazione degli spazi esterni al fine di implementare le attività sportive*” trascurando, per tal via, l'impatto che la realizzazione dei campi possa avere sulla fruizione dei beni soggetti a vincolo.

Consegue che l'autorizzazione in esame risulta elusiva-violativa del giudicato, stante la riferita carenza dell'impianto motivazionale.

4.1. Sotto altro e diverso seppure contiguo profilo, deve ora essere esaminata, anche sulla base dell'eccezione dei ricorrenti, la questione della presunta intervenuta consumazione del potere dell'Amministrazione di adottare l'autorizzazione per cui è causa, in virtù della preclusione del c.d. "one shot temperato".

Essa, a seguito del giudicato di annullamento del provvedimento amministrativo sulla base dell'infondatezza di uno o più motivi ostativi idem dedotti dall'Amministrazione, impone a quest'ultima di riesercitare il potere deducendo, in tale frangente e per l'ultima volta, gli altri, diversi e ulteriori motivi ostativi rispetto a quelli già oggetto di annullamento. E ciò a pena di consumazione del potere, non potendo l'Amministrazione tornare, per una terza volta, a decidere in senso sfavorevole nei confronti dell'interessato (C.d.s., nn. 3480/2022, 13660/2017).

Sennonchè, tale preclusione non si applica al caso di specie.

In primo luogo, l'"one shot temperato" si attaglia ai giudicati di annullamento del provvedimento amministrativo e non anche a quelli che, come nel caso di specie, ne dichiarano la nullità.

In secondo luogo, esso, lungi dal trovare applicazione ai giudicati di annullamento per difetto di motivazione, interessa quelli che caducano il provvedimento amministrativo "nel merito", ossia dopo aver accertato l'infondatezza di uno o più dei motivi ostativi ivi articolati. Infatti, la regola pretoria in esame assolve, in ultima analisi, alla funzione di consentire al giudice investito della terza impugnazione, conseguente a due precedenti giudicati di annullamento "di merito", di valutare la fondatezza della pretesa, essendosi appunto consumato il potere dell'Amministrazione.

In altre parole, in sede di riedizione, per la seconda volta, del potere amministrativo, l'attività amministrativa da discrezionale diviene vincolata,

con conseguente possibilità per il giudice di effettuare il giudizio di spettanza.

Nel caso di specie, invece, l'Amministrazione, lungi dall'aver dedotto ulteriori e diversi motivi ostativi, si è limitata, in prima battuta, ad adottare un provvedimento privo dell'adeguata motivazione (e quindi annullabile per eccesso di potere) e, in seconda battuta, a porre in essere un provvedimento violativo / elusivo del giudicato (e quindi nullo).

Alla luce di quanto precede, l'eccezione dei ricorrenti deve quindi essere respinta.

4.2. La declaratoria di nullità del provvedimento oggetto del ricorso introduttivo del giudizio consente al Collegio di assorbire le censure relative all'annullabilità del medesimo provvedimento.

5. Passando ora all'esame del secondo ricorso per motivi aggiunti, occorre, in omaggio alla gravità del vizio e al principio della maggiore utilità che il ricorrente trarrebbe dallo scrutinio dello stesso, dapprima esaminare la seconda dogliananza ivi contenuta.

5.1. Essa ha a oggetto un duplice ordine di censure.

In primo luogo, i ricorrenti si dolgono dell'illegittimità derivata del provvedimento impugnato perché adottato sulla base di un'autorizzazione paesistica, anch'essa illegittima perché elusiva del giudicato.

In secondo luogo, viene eccepita l'illegittimità propria del provvedimento impugnato stante, da un lato, la violazione della normativa urbanistica (*sub specie* di violazione degli artt. 24, comma 2, lett. g), 25, comma 8 e 42, commi 5, 6 e 10 N.T.A. del PRG, nonché del regolamento del verde di **Roma Capitale** e dell'art. 8 L. 447/1985) e, dall'altro, la violazione della normativa edilizia (*sub specie* di sussistenza della c.d. *dicatio ad patriam*, della violazione delle norme sulle distanze, delle norme in punto di impatto urbanistico e di legittimazione attiva in capo alla controinteressata a richiedere e ottenere il titolo abilitativo in questa sede gravato).

5.1.1. Procedendo con ordine, la censura afferente all'invalidità derivata è fondata.

Alla luce del descritto rapporto di presupposizione - non necessaria, ma strumentale - tra l'autorizzazione paesistica e il permesso di costruire, l'invalidità della prima determina l'invalidità a effetto viziante, e non caducante, del secondo (C.d.s., n. 5717/2022).

Del resto, l'autorizzazione paesistica è condizione di legittimità (e non invece di efficacia) del relativo titolo edilizio, cosicchè l'intervento annullamento di essa non può che determinare, nell'ambito del giudizio di annullabilità del successivo permesso di costruire, l'accoglimento del preciso relativo di gravame.

5.1.2. Quanto ai vizi di illegittimità propria del provvedimento impugnato, occorre muovere dalle doglianze afferenti alla violazione della normativa urbanistica.

5.1.2.1. Come sancito dal giudicato che in questa sede ci occupa, l'area su cui insiste la realizzazione dei campi da padel per cui è causa, oltre a essere censita nella Carta per la qualità, è urbanisticamente da ricondurre nel sistema insediativo della "Città storica", nell'ambito degli "spazi aperti" *ex art. 42 delle NTA del PRG e, nel dettaglio, degli "spazi verdi privati di valore storico -morfologico -ambientale"* (art. 42 co. 2 lett. f NTA). Inoltre, l'area *de qua*, non coincidendo con quella occupata da strutture sportive esistenti, impone che l'intervento edilizio per cui è causa non possa essere qualificato quale ristrutturazione, ma rientri nell'ambito delle nuove costruzioni e quindi necessiti del relativo titolo abilitante (permesso di costruire).

Fermo quanto precede, nell'area in questione, come chiarito dall'art. 42, comma 5, NTA del PRG, sono ammessi gli "*interventi di categoria manutenzione ordinaria (MO), manutenzione straordinaria (MS) e restauro e risanamento conservativo (RC)*" e "*gli interventi di categoria ristrutturazione edilizia e demolizione ricostruzione*", ma non anche le

nuove costruzioni. Cosicchè, l'Amministrazione non avrebbe potuto rilasciare il permesso di costruire (in sanatoria) per cui è causa.

Del resto, il corollario che deriva da tale asserto si precisa, altresì, nel difetto del requisito della doppia conformità di cui all'art. 36 TUED, non potendo, quantomeno oggi, essere realizzata l'opera che in questa sede ci occupa.

L'attività edile per cui è causa risulta poi vietata dall'art. 42, comma 6, NTA PRG, il quale, a fronte di opere che devono essere sorrette da titolo abilitativo, postula l'esigenza di “*specifici progetti unitari estesi all'intera area, predisposti dal Comune o dai proprietari*”, in assenza dei quali “*non sono consentiti cambi di destinazione e frazionamenti delle unità immobiliari*”.

A ciò deve essere aggiunto come il provvedimento in questa sede impugnato, altresì, contrasta con l'art. 42, comma 10, NTA del PRG, che impone la conservazione, tramite gli unici interventi ammessi di MO e RC, degli “*elementi di arredo esistenti negli Spazi aperti della Città storica quali pozzi, fontane, gazebo, ecc., qualora costituiscano parte integrante del disegno dello spazio aperto pubblico*”.

Sotto tale ultimo aspetto, parte ricorrente ha provato *per tabulas* (cfr. docc. nn. 8, 10 e 11) la preesistenza, nell'area per cui è causa, di un'area verde e di due fontanili.

Si registra altresì la violazione del provvedimento impugnato per violazione dell'art. 24, comma, 2 lett. g) NTA del PRG, in quanto “*all'interno della Città storica, gli interventi edilizi e urbanistici, nonché le iniziative di promozione sociale ed economica, sono finalizzati alla conservazione e valorizzazione delle qualità esistenti, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna delle componenti insediative*”, con la conseguenza per la quale gli unici interventi possibili devono essere volti al perseguimento della “*manutenzione*” e del “*recupero degli spazi aperti esterni (strade, piazze, parchi e giardini) e interni (corti, orti e giardini)*”,

come componenti strutturanti dei diversi impianti insediativi”. Nel caso di specie, invece, siffatti elementi verrebbero demoliti e sostituiti con la realizzazione di campi da padel.

La violazione della normativa urbanistica di riferimento vizia il provvedimento in questa sede gravato.

5.1.2.2. Esaminate e accolte le censure di carattere urbanistico oggetto del secondo ricorso per motivi aggiunti, il ricorrente ha poi sollevato doglianze afferenti alla violazione della disciplina edilizia, sia di tipo oggettivo, sia soggettivo.

Sotto il primo aspetto (violazioni edilizie di tipo oggettivo), viene eccepita la sussistenza della c.d. *dicatio ad patriam*, la violazione delle norme sulle distanze e la violazione delle norme in punto di impatto urbanistico; sotto il secondo aspetto (violazione edilizie di tipo soggettivo), i ricorrenti si dolgono del difetto della legittimazione attiva in capo alla controinteressata a richiedere e ottenere il titolo abilitativo in questa sede gravato.

Ebbene, ritiene il Collegio che l'accertata violazione della richiamata normativa urbanistica privi il ricorrente dell'interesse allo scrutinio delle censure edilizie, oggettive e soggettive, atteso che la conformazione urbanistica dell'assetto dell'area impedisce all'Amministrazione il rilascio del permesso di costruire per cui è causa; e ciò in disparte la circostanza che essa rispetti, o meno, la pertinente normativa edilizia. Del resto, se la normativa urbanistica di cui si è detto preclude alla controinteressata la realizzazione delle opere per cui è causa “a monte”, non v’è né interesse, né ragione, di procedere a verificare, “a valle”, la loro conformità, ove ammissibili (ma così non è), alla disciplina edilizia.

5.2. Passando ora all'esame del primo motivo di gravame, anch'esso è fondato.

Il titolo edilizio in esame si appalesa come violativo del principio di tipicità degli atti amministrativi, in quanto esso, a fronte della richiesta di permesso di costruire *ex art. 20 TUED, -OMISSIS- del 6.10.2023* (nella

quale peraltro l'intervento che ne costituisce oggetto viene descritto come già realizzato e pertanto rilevante ai sensi dell'art. 36 TUED), da un lato, dichiara di autorizzare la “*regolarizzazione delle opere eseguite*”, senza nemmeno invocare l'art. 36 TUED e senza nemmeno indicare le opere regolarizzate e, dall'altro, autorizza, contestualmente, “*il completamento di n. 5 campi da padel [...]*”, dettando all'uopo talune prescrizioni. Con la conseguenza per la quale, *uno actu*, viene indebitamente e illegittimamente a cumularsi sia il permesso di costruire in sanatoria *ex art. 36 TUED* (che postula la definitiva realizzazione delle opere), sia il diverso e distinto permesso di costruire *ex art. 20 TUED* (che invece presuppone che le opere non siano in alcun modo iniziate).

In altre parole, il provvedimento in questa sede gravato finisce illegittimamente per concentrare in sé due diversi e distinti provvedimenti che il TUED configura del tutto autonomi l'uno dall'altro, sia per ciò che attiene ai presupposti fattuali e giuridici, sia per gli effetti che da essi derivano in concreto.

Né, in senso contrario, depongono i rilievi della controinteressata per la quale le opere *de quibus* sarebbero di fatto ultimate, al netto di taluni aspetti marginali. Di contro, la relazione tecnica asseverata dell'Arch. -OMISSIONIS- del 5.10.23 (che -OMISSIONIS- S.r.l. dichiara essere stata unita a corredo della richiesta di rilascio del permesso di costruire di cui sopra si è detto) descrive, nel paragrafo “*situazione dello stato dei luoghi attuale*”, che “*nello specifico risultano quasi completamente terminati due campi da padel (uno singolo e uno doppio), inoltre, risulta realizzato il sottofondo in cls per altri 3 campi da padel doppi e parzialmente installate le relative recinzioni di questi ultimi*”. Pertanto, alla data del deposito dell'istanza di accertamento di conformità *ex art. 36 TUED*, nessuno dei campi da padel di cui trattasi risultava “realizzato”, ovvero “ultimato”, e tale riscontro non appare compatibile con la previsione dell'art. 36 TUED.

5.3. Il terzo motivo di gravame, in relazione alla violazione degli obblighi procedimentali, è invece infondato.

Come chiarito della giurisprudenza di legittimità (C.d.s., n. 521/2016), in riferimento all'autorizzazione paesistica, non sussistono obblighi partecipativi, né ai sensi dell'art. 7 L. 241/90, né dell'art. 10 L. 241/90, atteso che tale procedimento è destinato a convergere nel procedimento amministrativo principale volto all'approvazione del titolo edilizio.

5.4. Le superiori considerazioni inducono quindi a ritenere che, nel complesso, il secondo ricorso per motivi aggiunti sia meritevole di accoglimento.

6. Alla luce di quanto precede, il Collegio: a) in accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio, dichiara la nullità, per elusione del giudicato, dell'autorizzazione paesistica prot. n. MIC_SS-ABAP--OMISSIS-, adottata in data 18.9.2023, dalla Soprintendenza speciale archeologica belle arti e paesaggio di **Roma**; b) dichiara l'inammissibilità del primo ricorso per motivi aggiunti; c) accoglie il secondo ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla il permesso di costruire -OMISSIS- del 13.1.2025, rilasciato da **Roma Capitale** in favore di -OMISSIS- S.r.l.; d) dichiara l'inammissibilità e comunque l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del terzo ricorso per motivi aggiunti.

7. Alla luce delle statuizioni che precedono, ritiene il Collegio di disporre, a cura della Segreteria, la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di **Roma** per le opportune ed eventuali determinazioni, anche per ciò che attiene, con riferimento alla realizzazione delle opere per cui è causa in assenza del relativo titolo edilizio abilitativo, alle ipotesi di reato di cui all'art. 44, comma 1, lett. b), TUED.

8. Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato da tre motivi aggiunti, così provvede:

- in accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio, dichiara la nullità dell'autorizzazione paesistica prot. n. MIC_SS-ABAP--OMISSIS-, adottata in data 18.9.2023, dalla Soprintendenza speciale archeologica belle arti e paesaggio di **Roma**;
- dichiara l'inammissibilità del primo ricorso per motivi aggiunti;
- in accoglimento del secondo ricorso per motivi aggiunti, annulla il permesso di costruire -OMISSIS- del 13.1.2025, rilasciato da **Roma Capitale** in favore di -OMISSIS- S.r.l.;
- dichiara l'inammissibilità e comunque l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, del terzo ricorso per motivi aggiunti;
- condanna Ministero della Cultura, Soprintendenza speciale archeologia belle arti e paesaggio di **Roma**, **Roma Capitale** e -OMISSIS- s.r.l. alla rifusione delle spese di lite del presente giudizio in favore di parte ricorrente, che liquida nella complessiva e unica somma di € 30.000,00, oltre accessori di legge, e che pone a carico di ciascuna delle parti soccombenti nella complessiva e unica somma di € 10.000,00, oltre oneri di legge; fermo il diritto di parte ricorrente di ripetere quanto dalla stessa esborsato a titolo di contributo unificato.

Dispone, a cura della Segreteria, la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di **Roma** per le ragioni di cui in motivazione.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata,

manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti del giudizio.

Così deciso in **Roma** nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Christian Corbi

IL PRESIDENTE

Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.