



Comitato per il Parco della Caffarella ODV
Via Rocca Priora, 56 – 00179 Roma
Cell. 3400062218 - 3492113546
C.F. 96298820588

Roma, 23 luglio 2021

Ecc.ma
Procura della Corte dei Conti
Regione Lazio
Via A. Baiamonti n. 25
00195 - Roma

Via pec: lazio.procura@corteconticert.it

Oggetto: esposto circa la condotta imprudente, inerte e ingiustificata tenuta dalla Sindaca di Roma e dagli altri organi amministrativi relativamente: 1) alla realizzazione del Parco della Caffarella ex legge 15 dicembre 1990 n. 396 e accordo di programma del 19 aprile 1996; 2) all'avvio e alla definizione dei procedimenti di riacquisizione forzosa delle aree oggetto di esproprio con oo.ss. nn. 61 del 3 marzo 2005, 269-270 del 21 agosto 2006 e con d.d. n. 8 del 16 marzo 2006; 3) all'avvio e alla definizione dei lavori necessari alla fruizione pubblica delle aree sgomberate.

Il Comitato per il Parco della Caffarella ODV (C.F. 96298820588), in persona della sua Presidentessa e legale rappresentante *pro tempore* Sig.ra Rossana De Stefani (██████████), con sede in Roma, alla Via Rocca Priora 56, con l'assistenza dell'Avv. Luca Vitale (██████████), presso il cui studio in Roma, Viale Bruno Buozzi n. 109, e presso la cui p.e.c. (lucavitale@ordineavvocatiroma.org) elegge domicilio ai fini del presente atto, in relazione all'oggetto premette quanto segue in

Fatto

1. La scrivente associazione, costituita nel 1984 e a partire dal 18 settembre 1995 regolarmente iscritta nel Registro Regionale delle Organizzazioni Di Volontariato (**doc. 1**), è da trentasette anni impegnata nella valorizzazione del Parco della Caffarella, favorendone oltre che la conoscenza anche e soprattutto la libera fruizione da parte della collettività (art. 4 del proprio Statuto – **doc. 2**).
2. La Valle della Caffarella è un'estesa area verde localizzata nei territori dei Municipi VII e VIII, che, ricadente all'interno sia del perimetro del Parco Regionale dell'Appia Antica (istituito con legge regionale n. 66 del 10 novembre 1988) sia di quello del Parco Archeologico dell'Appia

Avv. Luca Vitale
Viale Bruno Buozzi, 109
00197- Roma

E-mail: avv.lucavitale@gmail.com
Pec: lucavitale@ordineavvocatiroma.org

Antica (istituito con d.m. 23 gennaio 2016), è soggetta ad una stringente normativa di tutela culturale e paesistica, tra cui le previsioni del PTP 15/12 Valle della Caffarella, Appia Antica ed Acquadotti, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 70/2020.

3. Invero, la realizzazione del Parco della Caffarella costituisce l'esito, allo stato incompiuto, di un sofferto *iter* normativo-amministrativo di cui appare opportuno riepilogare i passaggi essenziali:

- con d.m. del 1° marzo 1992 veniva approvato il programma degli interventi per Roma Capitale, nel quale si prevedeva la realizzazione del Parco della Caffarella ai sensi della legge n. 396 del 15 dicembre 1990, che all'art. 1 dichiarava «*di preminente interesse nazionale gli interventi funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di capitale della Repubblica e diretti [tra l'altro a creare il parco archeologico] dell'Appia Antica*» e che nel contempo destinava i fondi necessari all'esproprio della Caffarella, recependo così anche una richiesta presentata dallo scrivente Comitato e corredata da 13.000 firme;
- in data 19 aprile 1996 veniva sottoscritto un accordo di programma, che era successivamente ratificato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 98 del 23 maggio 1996 e approvato con ordinanza del Sindaco n. 446 del 24 giugno 1996, per la definizione del piano di utilizzazione del Parco della Caffarella e per l'approvazione della definitiva destinazione di p.r.g. (zona N-verde pubblico) delle aree da espropriare e per l'approvazione di un primo programma di espropri;
- in esecuzione dell'accordo di programma, con deliberazione di Giunta n. 934 del 21 marzo 1997 (**doc. 3**), il Comune di Roma promuoveva un primo procedimento espropriativo per pubblica utilità e, successivamente, con ordinanza del Sindaco n. 61 del 3 marzo 2005 (**doc. 4**) e rettifiche con ordinanze del Sindaco nn. 269-270 del 21 agosto 2006 (**doc. 5**) e d.d. n. 8 del 16 marzo 2006, veniva decretata la definitiva espropriazione, tra gli altri, degli immobili di cui ai civici:
 - o n. ■ di Via Appia Antica, Ditta n. ■ (ex proprietari sig.ri ■), al foglio catastale ■, p.lle ■, con immissione in possesso in data 18 luglio 2017 (**doc. 6**);
 - o n. ■ di Via Appia Antica, Ditta n. ■ (ex proprietario ■), al foglio catastale ■, p.lla ■, con immissione in possesso in data 26 febbraio 2007 (**doc. 7**);
 - o n. ■ di Via Appia Antica, Ditta n. ■ (ex proprietaria sig.ra ■), al foglio catastale ■, p.lla ■, con immissione in possesso in data 27 febbraio 2007 (**doc.8**);

- nn. ■■■ di Via Appia Antica, Ditte nn. ■■■ e ■■■ (ex proprietario sig. ■■■), al foglio catastale ■■■, p.lle ■■■, con immissione in possesso in data 1° marzo 2007 (**doc. 9 e 10**);
 - n. ■ di via della Caffarella, Ditta n. ■ (ex proprietario ■■■), al foglio catastale ■■■, p.lle ■■■, con immissione in possesso in data 28 febbraio 2007 (**doc. 11**);
 - n ■ di via Appia Antica, Ditta n. ■ (ex proprietario ■■■), affittata dal 1993 al sig. ■■■, al foglio catastale ■■■, p.lle ■■■ ed al foglio catastale ■■■ p.lle ■■■, con immissione in possesso in data 26 febbraio 2007 (**doc. 12**);
- contestualmente all'immissione in possesso, **le aree espropriate venivano rilasciate in detenzione precaria a titolo gratuito** agli ex-proprietari o agli abitanti degli immobili nel caso del civico ■ di via della Caffarella, con la sola eccezione delle aree di cui ai civici ■ di Via Appia Antica (vedi **doc. 9 e 10**) - le quali **continuavano tuttavia ad essere illegittimamente occupate dall'ex-proprietario** -, e di quella di cui al civico n. ■, per la **locazione della quale ■■■, leader indiscusso nella vendita di carni, corrispondeva un canone annuo pari a Lire 2.064.600,00, vale a dire meno di euro 90,00 al mese nella valuta odierna, un importo a dir poco irrisorio per consistenza e posizione della proprietà (doc. 13)**;
- se non che, il Comune di Roma interrompeva ogni ulteriore iniziativa, con il conseguente arresto dei procedimenti avviati. Solo su sollecitazione della scrivente Associazione, in data 6 dicembre 2016, si riunivano finalmente le Commissioni Capitoline VII Patrimonio, Politiche Abitative e Progetti Speciali e IV Ambiente, stabilendo di costituire un tavolo tecnico interdipartimentale finalizzato alla risoluzione della discontinuità di fruizione presente nel Parco della Caffarella (**doc. 14**);
- dopo quasi un anno dall'istituzione del tavolo interdipartimentale, lo scrivente Comitato, riscontrando l'immobilità della situazione di partenza, promuoveva l'interrogazione popolare n. 1/2017 (**doc. 15**), in risposta alla quale, in data 26 ottobre 2017, l'On.le Sindaca riferiva che le Amministrazioni competenti stavano provvedendo ad una ricognizione di tutte le aree della Caffarella oggetto di esproprio e che per alcune delle suddette aree erano già iniziate le operazioni necessarie alla presa in consegna (**doc. 16**);
- nella riunione del Tavolo Interdipartimentale inerente al Parco della Caffarella, tenutasi in data 20 giugno 2018, l'Amministrazione Capitolina rimarcava che «*il Parco della Caffarella è stato realizzato e dunque persiste la pubblica utilità riferita ai beni espropriati*» e stabiliva

«di predisporre le ordinanze di sgombero relative a tutti i beni ancora occupati a vario titolo» (vedi doc. 13);

- nel frattempo, con la Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 9 del 18 luglio 2018, ai sensi dell'art. 26, comma 4, della legge regionale 6 ottobre 1997 n. 29, veniva **approvato il Piano del Parco regionale dell'Appia Antica, la cui normativa fa salvi «gli interventi pubblici ... vigenti alla data di approvazione del Parco, relativi all'area inclusa nel perimetro di esproprio del Piano di utilizzazione del Parco della Caffarella»** (art. 3 comma 4 – doc. 17), **le cui NTA prescrivono per le aree interne al perimetro di utilizzazione del piano “una fruizione pubblica diversificata”** (art. 3 comma 2 NTA del Piano di utilizzazione del Parco della Caffarella - doc. 18), contemplando una zonizzazione articolata in quattro aree: “A) area attrezzata per la fruizione storico archeologica; B) area con attrezzature minime per la sosta e la ricreazione; C) area per la fruizione del paesaggio agricolo-storico; D) aree per la sosta ricreativa e la fruizione sportiva” (art. 5, comma 1, NTA del Piano di utilizzazione del Parco della Caffarella – vedi doc. 18);
- nella seduta dell'11 aprile 2019, il Tavolo Interdipartimentale si riuniva al fine di definire la presa in carico da parte dell'Amministrazione delle aree capitoline occupate a vario titolo, stabilendo di avviare il recupero delle aree di Via Appia Antica n. ■ e Via Appia Antica n. ■. Rispetto a quest'ultima, si constatava che con nota prot. QH/19608 del 14 aprile 2019 fosse stato comunicato all'■■■■■■■■■■ l'interruzione dei pagamenti del canone di affitto (vedi doc. 19);
- in data 6 giugno 2019, nel corso della riunione del Tavolo Interdipartimentale, l'Amministrazione Capitolina osservava che *«le aree, a suo tempo espropriate con Ordinanza del Sindaco n. 61 del 03/03/2005, sono state immesse nel possesso nel 2007 con vari verbali e consegnate all'allora Dipartimento X in funzione di Gestore per competenza istituzionale. La circostanza, che fosse stata assentita una custodia precaria di alcuni cespiti da parte del Dip. Tutela Ambientale, era riferibile ad una mera contingenza transitoria di breve periodo. Gli attuali occupanti precari, che peraltro sono stati indennizzati per l'esproprio, non hanno alcun diritto a detenere gli immobili, continuando ad esercitare le relative attività commerciali e limitando l'utilizzo del Parco per le sue finalità pubbliche. Ritiene, quindi, che gli immobili debbano tornare nella piena disponibilità per le funzioni alle quali sono state illo tempore destinate dal Piano di Assetto del Parco. Eventuali concessioni di attività in qualche modo “compatibile” dovranno essere affidate dai Dipartimenti competenti a seguito di procedura ad evidenza pubblica, ove occorra, previo sgombero degli immobili stessi»*, tanto che la riunione si

concludeva con l'unanime dichiarazione dei partecipanti di voler *“avviare al più presto il recupero delle aree espropriate all'interno del Parco”* e la constatazione che *“le uniche attività da porre in essere oggi sono gli sgomberi delle aree/fabbricati e che in merito a ciò gli uffici presenti si sono impegnati alla loro esecuzione in tempi brevi, si ritiene che la prossima riunione del Tavolo Interdipartimentale dovrà aver luogo non appena il Dip. Tutela Ambientale avrà comunicato l'effettiva esecuzione di tali ordinanze di sgombero”* (doc. 20);

- nella seduta del 30 luglio 2019, il Tavolo Interdipartimentale concordava, calendarizzandole, alcune delle operazioni di riacquisizione forzata delle aree (doc. 21).

4. Ad oggi, per ciascuna delle su riferite aree capitoline, la situazione si presenta come segue.

4.1. Per l'area di Via della Caffarella n. ■■■, la Polizia Locale aveva proceduto ad identificare le persone occupanti gli immobili ivi presenti *«e dunque il Dip. Tutela Ambientale [avrebbe potuto] dare comunicazione agli stessi dell'avvio del procedimento di riacquisizione forzata dei beni capitolini»* (vedi doc. 13) con calendarizzazione dello sgombero per il 30 settembre 2019. Tuttavia, allo stato attuale, il sito continua ad essere oggetto di occupazione.

4.2. Con riguardo alle aree occupate in via Appia Antica n. ■■ dal ■■■■■■■■■■ e dal ■■■■■■■■■■, nella seduta del 6 giugno 2019, il Tavolo Interdipartimentale rilevava che le predette aree dovessero venire liberate, essendo stati già indennizzati i soggetti occupanti (vedi doc. 20).

Si procedeva dunque a calendarizzare lo sgombero del ■■■■■■■■■■ per il 9 settembre 2019 (vedi doc. 21), salvo non essere poi compiuto, con perduranza della grave situazione di degrado prodotta dall'attività del ■■■■■■■■■■.

Mentre, per il sito del ■■■■■■■■■■, ancora non sgomberato:

- nel 2011 interveniva la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 1447 di liquidazione dell'indennità di esproprio, nel cui calcolo era ricompreso *«anche il valore dell'avviamento commerciale, con la conseguenza che l'impegno a trovare una diversa area al fine di consentire la prosecuzione dell'attività deve ritenersi assorbito dall'obbligazione a corrispondere ai ricorrenti il valore dell'avviamento»* (Tar Roma, sez. ii, sent. 22.05.2014, n. 5422, definitiva);
- già nel 2014 il Tar Roma sentenziava che *«la scelta dell'Amministrazione di utilizzare il fondo dei ricorrenti per la realizzazione di tale accesso al Parco rende ininfluenza la dedotta circostanza della compatibilità dell'attività vivaistica ivi esercitata con il Piano di utilizzazione della Caffarella, con il vigente P.R.G. e con il Piano di Parco, essendo l'esproprio preordinato alla realizzazione, su tale area, di una diversa opera che non consente la prosecuzione di tale attività»* (Tar Roma, n. 5422/2014, cit.);

- nel 2020 il Consiglio di Stato confermava la sentenza del Tar Roma n. 13973 del 5 dicembre 2019, che aveva ritenuto infondate le censure sollevate avverso l'atto di immissione in possesso del 18 luglio 2017 e l'avviso di avvio del procedimento volto a riacquisire materialmente il bene (Cons. Stato, sez. IV, sent. 27.01.2020, n. 665).

4.3. In riferimento all'area in via Appia Antica n. ■■■, nonostante la scadenza del contratto di locazione dei terreni capitolini, la revoca della concessione e la volontà espressa dal tavolo interdipartimentale, nella seduta del 30 luglio 2019, di recintare l'area per impedire il pascolo del bestiame dell'■■■■■ (vedi doc. 19 e 21), vicina affittuaria e già affittuaria dell'area riacquisita, la recinzione non è mai stata realizzata e il bestiame del privato continua a pascolare indisturbato nelle aree capitoline, le quali invece restano impraticabili per la collettività, senza alcun ritorno economico per l'Amministrazione.

Di fatto, dunque, la riacquisizione dell'area si è ridotto ad un mero atto formale.

4.4. Quanto all'area di via Appia Antica ■■■■, questa veniva sgomberata in data 30 ottobre 2019, sebbene ad oggi non si sia proceduto né alla bonifica né al ripristino del sito, tuttora inaccessibile ai cittadini.

4.5. Da ultimo, l'area in via Appia Antica n. ■■■ (l'area verde del ■■■■■), oggetto di riacquisizione forzosa in data 10 marzo 2021, risulta allo stato attuale non fruibile dal pubblico. Peraltro, a seguito dello sgombero, la P.A. aveva provveduto a delimitare provvisoriamente l'area con una recinzione in plastica allo scopo di inibirne l'accesso ai proprietari dell'adiacente area privata dove sorge ■■■■■, una lucrosa *location* per matrimoni, in passato proprietari anche della porzione espropriata.

Tuttavia, ad oggi, non solo la recinzione non è stata tempestivamente sostituita con una costituita da una rete metallica e da pali di castagno, come originariamente previsto, ma quella installata provvisoriamente si è deteriorata divenendo inservibile all'uso preordinato.

Per cui, anche in questo caso, lo sgombero dell'area non ha sortito effetti sostanziali.

5. Da quanto finora esposto, emerge con evidenza che la realizzazione del Parco della Caffarella, mediante le necessarie espropriazioni, assurge di per sé al rango di interesse pubblico preminente rispetto ai semplici desiderata dei privati, come è stato espressamente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (Tar Roma, sez. II, ord., 7.12.2005, n.7195; Tar Roma, sez. II-bis, sent. 23.01.2020, n. 941, definitiva).

Eppure, a trentun anni dalla legge n. 396 del 1990, il Parco della Caffarella si presenta ancora come un'opera incompiuta, la cui fruizione pubblica è ostacolata dagli interessi dei privati e dall'inerzia della Amministrazione Capitolina, legittima proprietaria.

6. E proprio l'esigenza di evitare che le decisioni legittimamente adottate dall'Amministrazione Capitolina fossero poste nel nulla induceva lo scrivente Comitato a sollecitare in più occasioni l'Amministrazione Capitolina a porre rimedio all'immotivato allungamento dei tempi procedurali (**doc. 22, 23, 24**), richiedendo anche l'ostensione dei verbali delle riunioni del tavolo tecnico, tuttavia negatagli «*al fine di non creare eventuale pregiudizio all'azione amministrativa in corso*» (**doc. 25**).

7. Del pari, è rimasta senza effetto alcuno la diffida rivolta, in data 27 maggio 2021, alla Sindaca e ai Direttori dei Dipartimenti capitolini competenti, ai Dirigenti del Gruppo Tuscolano e del Gruppo Tintoretto del Corpo di Polizia Locale, ai Presidenti e Direttori dei Municipi VII e VIII e alla Sovrintendenza Capitolina, con la richiesta di porre in essere quanto necessario al fine di concludere la ripresa in consegna delle aree pubbliche su riferite, garantendo un'effettiva fruizione pubblica degli spazi riacquisiti (**doc. 26**).

8. La predetta diffida è stata condivisa nei contenuti sia dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica sia dal MiBACT-Parco Archeologico dell'Appia Antica (**doc. 27 e 28**); tanto più che quest'ultimo ha lamentato il fatto che «*il ritardo degli sgomberi e della piena fruizione delle aree sta, peraltro, causando un fermo a significative attività di ricerca archeologica già in concessione dell'Università di Ferrara, da tempo previste e finanziate*» (**vedi doc. 28**).

9. Di contro, dei dirigenti capitolini diffidati, solo due hanno ritenuto di dover rispondere alla scrivente Associazione.

9.1. Difatti, con nota del 23 giugno 2021, **il Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive ha confermato che Roma Capitale continua a consentire l'occupazione a titolo gratuito delle aree espropriate**, dato che «*questo Dipartimento non introita più entrate da parte degli occupanti e quindi è venuta meno la gestione degli stessi*». La responsabilità per le ulteriori attività sarebbe, dunque, riferibile al «*Dipartimento Tutela Ambiente che sta portando a termine gli sgomberi delle porzioni immobiliari, che nonostante il Decreto di Esproprio e i relativi verbali di immissione in possesso, risultano ancora occupate da soggetti senza titolo*» (**doc. 29**).

9.2. Mentre, con nota del 7 luglio 2021, il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica ha tenuto a rappresentare che il procedimento espropriativo è stato regolarmente concluso, per cui la responsabilità residua attiene agli organi competenti alla «*gestione delle aree una volta espropriate e acquisite al patrimonio di Roma Capitale*» (**doc. 30**).

Alla luce di quanto sopra pare evidente in

Diritto

che l'Amministrazione abbia arbitrariamente gestito beni pubblici in modo poco accorto e diseconomico, in palese contrasto con l'interesse della collettività e con l'esigenza di salvaguardia dell'ambiente di riferimento, caparbiamente in violazione di plurime e puntuali disposizioni di legge.

In relazione a quanto precede si chiede quindi a codesto Ecc.mo Procuratore della Corte dei Conti, non certamente di sindacare l'opportunità di scelte effettuate dall'Amministrazione, ma propriamente di accertare l'assoluta incompatibilità della condotta della Sindaca di Roma, Avv. Virginia Raggi, e dei pubblici amministratori capitolini, come individuati con la diffida del 27 maggio 2021 (**vedi doc. 26**), con i fini istituzionali dell'Ente e gli interessi della collettività da essa amministrata.

Non si vede come possa infatti sostenersi che risponda all'interesse pubblico ritardare la realizzazione di un parco pubblico per concedere a terzi, in via di fatto e comunque in assenza di una gara pubblica, un uso prolungato e gratuito, o pressoché tale, di aree pubbliche di pregio, consentendo a detti terzi l'esercizio di attività imprenditoriali, anche molto remunerative, al di fuori delle regole di mercato, nonostante l'immissione in possesso o la riacquisizione forzosa - invero non accompagnata dalla predisposizione di adeguati strumenti interdittivi dell'accesso -.

Tanto più che i ritardi degli sgomberi e della piena fruizione delle aree capitoline continua ad essere d'impedimento allo svolgimento di altre attività di pubblico interesse, in particolare di significative attività di ricerca archeologica già in concessione dell'Università di Ferrara, da tempo previste e finanziate.

Per tutto quanto sopra l'esponente

chiede

a Codesta Ecc.ma Procura di accertare se a seguito dei fatti descritti in premessa sia o meno configurabile a carico della Sindaca di Roma, Avv. Virginia Raggi, e degli altri amministratori di Roma Capitale come individuati con la diffida del 27 maggio 2021 (**vedi doc. 26**), un'eventuale responsabilità amministrativa per avere tenuto una condotta consapevolmente e caparbiamente incompatibile con il pubblico interesse, in spregio ai più generali criteri legali e giuridici informatori dell'*agere* pubblico dettati dall'art. 97 Cost., quali quelli di economicità, di efficacia e di buon andamento (Cass. civ., sez. un., sent., 21.02.2013, n. 4283), cagionando altresì un danno erariale consistito di fatto nella concessione in uso a terzi di aree pubbliche di pregio, rinunciando a incamerare un canone di locazione o fissandone uno irrisorio, peraltro in violazione della normativa eurounitaria di tutela della libera concorrenza (vedi Corte dei Conti, sez. Toscana, sent., 23.05.2014, n. 96);

chiede altresì

ove codesta Ecc.ma Procura lo ritenesse opportuno, di essere ascoltata per poter fornire ulteriori precisazioni e riscontri e di essere informata dell'eventuale archiviazione del presente esposto.

Il presente atto è altresì sottoscritto e fatto proprio, in ogni sua parte, dai seguenti membri del Consiglio Direttivo della scrivente Associazione, oltre alla stessa Presidentessa Sig.ra Rossana De Stefani (C.F. [REDACTED]): la Sig.ra Lorenza Accettella (C.F. [REDACTED]), il Sig.r Marcello Romano (C.F. [REDACTED]), il Sig.r Roberto Federici (C.F. [REDACTED]).

Si depositano i documenti come in narrativa.

Con osservanza,

Avv. Luca Vitale

Sig.ra Rossana De Stefani
Presidentessa e membro del Consiglio Direttivo

Sig.ra Lorenza Accettella
Membro del Consiglio Direttivo

Sig.r Marcello Romano
Membro del Consiglio Direttivo

Sig.r Roberto Federici
Membro del Consiglio Direttivo
