

Giustizia Amministrativa - Consiglio di stato Tribunali Amministrativi  
Regionali Giustizia Amministrativa - Consiglio di stato Tribunali  
Amministrativi Regionali

Pubblicato il 24/11/2017

N. 11647/2017 REG.PROV.COLL.

N. 03035/2017 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 3035 del 2017, proposto da:  
Alfiere S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata  
e difesa dagli avvocati [REDACTED]

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e  
difesa dall'avvocato [REDACTED]

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro pro  
tempore e Agenzia del demanio, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Gen. dello Stato, presso  
la stessa domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per accertamento

della non debenza del contributo straordinario di valorizzazione ex art.  
3, 15° comma del D.L. n. 351/2001 per il complesso immobiliare "Le Torri  
di Viale Europa, 242" nella misura pretesa di Euro 24 milioni ed in  
particolare della non debenza della prima rata di esso asseritamente da  
corrispondersi entro 12 mesi dal rilascio del permesso di costruire n.  
347 del 22.12.2015, così come richiesto con la determina 26 gennaio 2017  
n. prot. 1989 del Direttore del Dipartimento Patrimonio Sviluppo e  
Valorizzazione del Comune di Roma;

e la declaratoria dell'inefficacia dell'Atto d'Obbligo 22 dicembre 2009, rep. 9573, raccolta 25348 relativo alla realizzazione del progetto di demolizione delle Torri di Viale Europa n. 242 e di ricostruzione di un complesso edilizio per residenze, uffici e commercio, sottoscritto dalla Alfieri S.p.A., per mancata realizzazione della condizione sospensiva di cui all'art. 4 di esso;

nonché per l'annullamento se ed in quanto occorrer possa e per quanto di ragione della determinazione 26 gennaio 2017 n. prot.1989 nonché della nota del 2017 n. prot. 6580 con la quale è stato "sollecitato con urgenza" l'adempimento a tale determinazione, ove si attribuisca ad esse carattere provvedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, di Agenzia del Demanio e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre [REDACTED] [REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 20 marzo 2017 e depositato il 31 marzo 2017, la ricorrente chiede l'accertamento della non debenza del contributo straordinario di valorizzazione di cui all'articolo 3, comma 15, del decreto-legge numero 351 del 2001 per il complesso immobiliare "Le torri di viale Europa 242"; chiede inoltre che sia dichiarato inefficace l'atto d'obbligo del 22 dicembre 2009, numero di repertorio 9573, relativo alla realizzazione del progetto di demolizione delle torri di viale Europa numero 242 e di ricostruzione di un complesso edilizio per residenze, uffici e commercio, sottoscritto dalla società per azioni Alfieri, per mancata realizzazione della condizione sospensiva di cui all'articolo 4 di esso; chiede, infine l'annullamento, per quanto possa essere necessario, della determinazione del 23 gennaio 2017 con cui è stato sollecitato con urgenza l'adempimento all'obbligo di pagare la prima rata del contributo straordinario di valorizzazione.

Roma Capitale si costituisce per resistere al ricorso e propone una domanda riconvenzionale con cui chiede l'accertamento positivo della

debenza del contributo straordinario per asserito inadempimento della controparte agli obblighi assunti mediante l'atto d'obbligo del 2009.

Anche l'Agenzia del Demanio e il ministero dell'Economia e delle finanze si costituiscono in giudizio, resistendo al ricorso.

Alla camera di consiglio del 3 maggio 2017, in seguito alla rinuncia alla fase cautelare da parte della ricorrente, la causa viene cancellata dal ruolo delle sospensive e rinviata alla pubblica udienza del 15 novembre 2017.

All'udienza pubblica del 15 novembre 2017 il ricorso è trattato e posto in decisione.

## DIRITTO

Per la soluzione della controversia si deve premettere una breve ricostruzione dei fatti.

La società ricorrente è proprietaria del complesso immobiliare denominato "le torri dell'EUR", originariamente appartenente al ministero dell'Economia e delle Finanze, trasferito nel 2002 dall'Agenzia del Demanio alla società pubblica Fintecna e successivamente ceduto, nel 2005, alla società Alfiere, all'epoca controllata per il 50% da Fintecna e per la restante parte da Progetto Alfiere società per azioni, socio privato; la quota della società pubblica Fintecna è stata successivamente trasferita alla Cassa depositi e prestiti, per cui attualmente la società ricorrente è partecipata per il 50% dalla Cassa depositi e prestiti e per il restante 50% da Telecom Italia società per azioni che è subentrata al socio privato Progetto Alfiere.

Il compendio immobiliare "torri dell'EUR" era stato inserito nel 2002 in un protocollo d'intesa tra il ministero dell'Economia e delle Finanze e il comune di Roma per avviare una procedura di valorizzazione ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge numero 351 del 2001.

Come è noto, il D.L. 25/09/2001, n. 351, "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare" all'art. 3, comma 15, dispone che ai fini della valorizzazione dei beni immobiliari individuati ai sensi dell'articolo 1, il Ministero dell'economia e delle finanze convoca una o più conferenze di servizi o promuove accordi di programma per sottoporre all'approvazione iniziative per la valorizzazione degli immobili. Con i decreti di cui al comma 1 sono stabiliti i criteri per l'assegnazione agli enti territoriali interessati dal procedimento di una quota, non inferiore al 5 per cento e non superiore al 15 per cento, del ricavato attribuibile alla rivendita degli immobili valorizzati.

Nel protocollo d'intesa del 2002, quindi, in attuazione della norma richiamata, era stata prevista l'adozione di un programma di valorizzazione delle Torri dell'EUR mediante gli strumenti della conferenza di servizi e dell'accordo di programma; al Comune di Roma, per effetto dell'operazione di valorizzazione, sarebbe spettato il 15% del valore degli immobili determinato come base d'asta ai fini della successiva vendita, incrementato di un ulteriore 12% calcolato sulla differenza tra il valore a base d'asta e il ricavato effettivo della vendita degli immobili valorizzati.

Il protocollo stabiliva, per l'ipotesi in cui le previsioni non potessero trovare integrale attuazione, la possibilità di sciogliersi dagli impegni assunti.

In attuazione del protocollo, nel 2009, la società Alfiere presentava una domanda di permesso di costruire per la demolizione e ricostruzione del complesso edilizio, con trasformazione della destinazione d'uso da direzionale a prevalentemente residenziale.

Contestualmente essa sottoscriveva un atto d'obbligo, il 22 dicembre 2009, impegnandosi a corrispondere al Comune di Roma, nel caso di futura valorizzazione del compendio, l'importo di euro 24 milioni.

Impegni e obblighi erano condizionati sospensivamente (art. 4 dell'atto d'obbligo) al rilascio del permesso di costruire da parte del Comune di Roma per la realizzazione dell'intervento descritto nell'atto stesso.

L'atto d'obbligo è stato poi marginalmente modificato con la rimodulazione del versamento delle rate del contributo, in seguito alla delibera del consiglio comunale numero 40 del 2010, ma il permesso di costruire, benché richiesto nel 2009, non è mai stato rilasciato.

Il 25 giugno 2015, non essendo stato eseguito l'intervento edilizio di demolizione e ricostruzione, Roma Capitale e la società Alfiere hanno sottoscritto un nuovo protocollo per la valorizzazione e rigenerazione urbana delle Torri dell'EUR.

Questo nuovo protocollo prevede un intervento di restauro e risanamento conservativo al fine di insediare nell'immobile la sede di Telecom Italia.

Pertanto, il 5 agosto 2015, la attuale ricorrente ha chiesto a Roma Capitale di archiviare la precedente richiesta di permesso di costruire del 30 luglio 2009 e il 15 ottobre 2015 ha presentato una nuova domanda di permesso di costruire per restauro e risanamento conservativo delle strutture esistenti, per adeguamento alle necessità della società che occuperà gli immobili ad uso terziario e direzionale.

Il 14 dicembre 2015 la società Alfiere ha sottoscritto un nuovo atto d'obbligo con il quale, subordinatamente al rilascio del permesso di costruire, si è impegnata a porre in essere alcuni interventi di

sistemazione e manutenzione dell'area, per un importo massimo di euro 1 milione.

Il permesso di costruire da ultimo richiesto è stato rilasciato il 22 dicembre 2015, numero 347 del 2015.

Il 10 marzo 2016 il competente ufficio di Roma Capitale ha autorizzato la cancellazione delle obbligazioni assunte mediante l'atto d'obbligo del 22 dicembre 2009.

Immediatamente dopo, in esito al riesame della questione, l'amministrazione romana ha annullato in autotutela l'autorizzazione alla cancellazione dell'atto, con determinazione del 15 marzo 2016.

Quindi, ha comunicato l'avvio del procedimento per la verifica del permesso di costruire numero 347 del 2015.

La ricorrente ha impugnato la comunicazione dell'avvio del procedimento con ricorso numero di registro generale 5998 del 2016, trattato congiuntamente al ricorso che viene in decisione.

In sostanza, Roma Capitale ha ritenuto che il permesso di costruire si ponesse in contrasto con le previsioni del protocollo d'intesa del 2002 tra il ministero dell'Economia e il comune di Roma, essendo collegato il contributo di euro 24 milioni alla demolizione dei fabbricati esistenti e alla ricostruzione del complesso immobiliare, piuttosto che all'autorizzato intervento di restauro e risanamento conservativo.

Di conseguenza, con provvedimento del 29 luglio 2016, l'amministrazione ha annullato d'ufficio il permesso di costruire numero 347 del 2015, per contrasto con l'atto d'obbligo del 22 dicembre 2009 relativo al precedente intervento di demolizione e ricostruzione e al protocollo d'intesa del novembre 2002.

La società interessata ha proposto un nuovo ricorso al Tar Lazio, deciso con sentenza in forma semplificata numero 11054 del 2016 che ha accolto la domanda di annullamento del provvedimento di autoannullamento del permesso di costruire, per violazione dell'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento e ha dichiarato inammissibile la domanda di accertamento negativo dell'obbligo patrimoniale connesso alla valorizzazione del compendio immobiliare.

Con il successivo ricorso, ora in decisione, la ricorrente chiede l'accertamento della non debenza del contributo straordinario di valorizzazione e la declaratoria di inefficacia dell'atto d'obbligo del 2009, oltre all'annullamento, per quanto possa essere necessario, della determinazione del 23 gennaio 2017 con cui è stato sollecitato con urgenza l'adempimento all'obbligo di pagare la prima rata del contributo straordinario di valorizzazione.

Con il primo motivo, la ricorrente deduce violazione di legge, essendo legato il contributo ai presupposti individuati dall'articolo 3, comma 15 del decreto-legge numero 351 del 2001 per cui il contributo sarebbe dovuto solo ove l'amministrazione comunale coinvolta compia attività di adeguamento dei propri strumenti urbanistici; l'intervento autorizzato con il permesso di costruire del 2015 sarebbe invece pienamente compatibile con la vigente pianificazione territoriale, trattandosi di restauro e risanamento conservativo senza mutamento della attuale destinazione direzionale; inoltre, non si sarebbe avverata la condizione sospensiva, apposta ai sensi dell'articolo 1353 del codice civile, all'atto d'obbligo del 2009 affinché sorgesse l'obbligazione di pagamento del contributo straordinario, non essendosi mai perfezionato il permesso di costruire a suo tempo richiesto per la demolizione e ricostruzione degli edifici con trasformazione della destinazione d'uso da direzionale a residenziale.

Con il 2° motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento, l'incompetenza, il difetto di motivazione, la omessa liquidazione di indennizzo;

Con il 3° motivo, infine, a dimostrazione della fondatezza della pretesa, allega l'unico contributo stabilito in sede di rilascio per il permesso di costruire numero 347 del 2015, commisurato a una quota parte del costo di costruzione, pari ad euro 22.944.

Roma Capitale si costituisce ed eccepisce in via preliminare la litispendenza, essendo pendente il ricorso numero 5998 del 2016, oltre all'appello al Consiglio di Stato avverso la sentenza del Tar Lazio numero 11054/2016, limitatamente alla domanda di accertamento della non debenza del contributo straordinario.

Questa eccezione è in parte superata dalla rinuncia al 3° motivo di appello al Consiglio di Stato da parte della ricorrente, relativo alla omessa pronuncia sulla non debenza del contributo e, per il resto, è da respingere in quanto il ricorso numero 5998 del 2016, deciso contestualmente al presente, non si pone in termini pregiudiziali alla decisione, essendo stati con esso impugnati atti interlocutori e di mero avvio del procedimento, per cui è da escludersi la prefigurata litispendenza.

Nel merito, ad avviso dell'amministrazione romana, il ricorso sarebbe infondato perché la valorizzazione andrebbe intesa come incremento di valore, ai sensi dell'articolo 3, comma 15, del decreto legge 351 del 2001, indipendentemente dalla natura dell'intervento edilizio, per cui il contributo sarebbe dovuto sia per il caso di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione, sia per l'ipotesi di intervento di restauro. Inoltre il permesso di costruire oggetto di condizione sospensiva per le obbligazioni assunte con l'atto d'obbligo del 2009 sarebbe stato in realtà rilasciato dal comune di Roma all'epoca, ma non ritirato dalla società interessata. Quanto

all'impugnazione dei solleciti di pagamento, sarebbe inammissibile, trattandosi di atti endoprocedimentali privi della natura del provvedimento amministrativo.

L'amministrazione romana presenta anche una domanda riconvenzionale con cui chiede l'accertamento positivo della debenza del contributo straordinario per asserito inadempimento della controparte agli obblighi assunti mediante l'atto d'obbligo del 2009. Al riguardo la difesa comunale eccepisce la invalidità del protocollo d'intesa sottoscritto nel 2015 tra l'assessore alla trasformazione urbana di Roma e la società ricorrente, in quanto stipulato da un soggetto privo dei poteri di rappresentanza dell'ente locale. Ne deriverebbe la persistente efficacia del protocollo del 2002 e del conseguente atto d'obbligo sottoscritto da Alfieri nel 2009. La fonte dell'obbligazione sarebbe contrattuale e, seppure si volesse escludere l'importo del contributo commisurato al cambio di destinazione d'uso, concedendo quindi una decurtazione del 12% dell'importo complessivo, sarebbe dovuta in ogni caso la somma residua legata all'incremento di valore del compendio immobiliare.

La soluzione della controversia richiede l'esame del protocollo d'intesa sottoscritto dal ministero dell'Economia e delle Finanze e il comune di Roma il 28 novembre 2002, in applicazione dell'articolo 3 del decreto-legge numero 351 del 2001.

Con tale protocollo era stata avviata una procedura di valorizzazione coinvolgente l'amministrazione comunale per la valutazione di compatibilità urbanistico-edilizia delle diverse ipotesi progettuali rivolte al compendio immobiliare denominato Torri dell'EUR.

All'articolo 2, comma 5, del protocollo d'intesa era prevista la corresponsione di un contributo a favore del comune di Roma, determinato in base alle operazioni di valorizzazione e commisurato al 15% del valore degli immobili stimato ai fini della successiva vendita, incrementato di un ulteriore 12% calcolato sulla differenza tra il valore posto a base d'asta e il ricavato effettivo della vendita degli immobili valorizzati.

Il contributo straordinario deve ritenersi dovuto, in applicazione dei principi ispiranti la normativa di settore, in quanto ogni trasformazione edilizia incide sul tessuto urbanistico e non può essere attuata senza il coinvolgimento della amministrazione comunale competente al governo del territorio.

Si deve ritenere, quindi, che la previsione di un contributo a favore del comune di Roma, indipendentemente dall'esito commerciale dell'operazione, fosse funzionalmente collegata all'impegno dell'amministrazione comunale di rendere i progetti di valorizzazione conformi alla normativa urbanistico-edilizia.

Si tratta di una previsione astratta che, per essere concretizzata,

aveva bisogno innanzitutto della scelta di un determinato progetto di valorizzazione e, quindi, della valutazione della conformità di tale progetto con la regolamentazione urbanistica, al fine dell'adozione di eventuali varianti agli strumenti urbanistici.

La regolamentazione concreta del rapporto tra i proponenti e l'amministrazione comunale è avvenuta con l'atto d'obbligo del 22 dicembre 2009, con cui la società Alfiere, in vista della realizzazione di un progetto di demolizione e ricostruzione del complesso edilizio, con cambio di destinazione d'uso, prevalentemente residenziale, si è impegnata a corrispondere un determinato importo del contributo.

All'articolo 4 dell'atto d'obbligo, peraltro, la società ha posto la condizione sospensiva del rilascio del permesso di costruire da parte del comune di Roma per la realizzazione dell'intervento descritto.

Il permesso di costruire in questione non è mai stato rilasciato perché la società proprietaria del compendio immobiliare ha rinunciato al progetto.

Sono al riguardo irrilevanti le eccezioni della difesa comunale per cui il permesso di costruire sarebbe stato in realtà predisposto, essendo pronto per essere rilasciato sin dalla data del 28 marzo 2011, come comunicato alla società ricorrente in data 29 marzo 2011.

L'efficacia del permesso di costruire era condizionata dal versamento degli oneri concessori da parte dei costruttori, mai avvenuto, non essendo più di interesse della proprietà.

Pertanto, non avendo mai acquisito efficacia il permesso di costruire presupposto dall'atto d'obbligo del 2009, non si è avverata la condizione sospensiva dell'obbligazione al pagamento del contributo previsto.

Le vicende successive non fanno altro che confermare la correttezza della interpretazione indicata.

Infatti è sopravvenuto un nuovo protocollo d'intesa tra Roma Capitale e la società Alfiere, sottoscritto il 25 giugno 2015, per la valorizzazione e rigenerazione urbana delle Torri dell'EUR mediante il recupero edilizio e funzionale delle torri e la conservazione della destinazione d'uso originaria.

Al riguardo Roma Capitale eccepisce la natura non vincolante del protocollo, in quanto sottoscritto per la parte pubblica dall'assessore alla trasformazione urbana, soggetto privo del potere di rappresentanza legale, riservato al sindaco di Roma Capitale.

L'eccezione è infondata, perché, indipendentemente dalla natura vincolante o meno della protocollo del 2015, esso è indicativo, inequivocabilmente, della volontà dell'amministrazione capitolina di



abbandonare definitivamente l'assetto di interessi cristallizzato nell'atto d'obbligo del 2009, essendo stato avviato un percorso negoziale del tutto incompatibile con il precedente atto d'obbligo.

Il protocollo di intesa del 2015, comunque, seppure "ab origine" non vincolante per Roma Capitale, ha ricevuto una definitiva consacrazione giuridica successivamente.

È infatti accaduto che la società Alfiere ha stipulato, in data 14 dicembre 2015, un nuovo atto d'obbligo, collegato al nuovo progetto di restauro e risanamento conservativo, impegnandosi, subordinatamente al rilascio del relativo permesso di costruire, ad eseguire determinati interventi di interesse urbanistico.

Quasi contestualmente, in data 15 ottobre 2015, la società Alfiere ha presentato la domanda di permesso di costruire per realizzare l'intervento di restauro e risanamento conservativo, senza mutamento della destinazione d'uso.

Roma Capitale, il 22 dicembre 2015, in accoglimento della domanda, ha rilasciato il permesso di costruire numero 347 del 2015.

Con tale provvedimento amministrativo l'amministrazione comunale ha recepito il contenuto dell'atto d'obbligo del 2015, adottando un provvedimento coerente con il nuovo assetto degli interessi.

Nel provvedimento si richiama espressamente l'atto di impegno assunto dalla società proprietaria, per un importo massimo di euro 1 milione e si prende atto del versamento del contributo di costruzione commisurato a euro 22.944,95.

È evidente che ogni altro obbligo di contribuzione è incompatibile con il contenuto dispositivo del permesso di costruire numero 347 del 2015.

Si tratta di un provvedimento oramai consolidatosi, perché il provvedimento di 2° grado con cui l'amministrazione capitolina aveva annullato in autotutela decisoria il provvedimento è stato a sua volta annullato in sede giurisdizionale, con la sentenza di questa sezione numero 11.054 del 2016.

Seppure è pendente l'appello al Consiglio di Stato avverso la suddetta sentenza, allo stato degli atti si deve concludere per la piena validità ed efficacia del permesso di costruire numero 347 del 2015.

Esso è oggettivamente incompatibile con le obbligazioni derivanti dall'atto d'obbligo del 2009, per cui si deve ritenere fondata la domanda della ricorrente per l'accertamento della inesistenza dell'obbligo di corresponsione del contributo straordinario di valorizzazione di cui all'articolo 3, comma 15, del decreto-legge numero 351 del 2001 nella misura di euro 24 milioni, come determinata nell'atto

d'obbligo del 22 dicembre 2009, numero di repertorio 9573, raccolta numero 25348, trattandosi di atto d'obbligo oramai inefficace.

Per le ragioni esattamente speculari, deve essere respinta la domanda riconvenzionale spiegata dall'amministrazione romana per l'accertamento positivo dell'obbligatorietà del contributo straordinario, essendone stata accertata la insussistenza per la sopravvenuta inefficacia della fonte dell'obbligazione, ravvisata da Roma Capitale nel richiamato atto d'obbligo del 2009.

Infine, per completezza di trattazione deve essere dichiarata inammissibile, per difetto d'interesse, l'impugnazione proposta in ricorso dalla ricorrente, per quanto necessario, della determinazione del 26 gennaio 2017 e della nota numero di protocollo 6580 del 2017 con cui si pretende il pagamento di somme a titolo di contributo straordinario di valorizzazione e si sollecita con urgenza l'adempimento, trattandosi di atti privi della natura del provvedimento amministrativo, meramente esecutivi di un atto d'obbligo di cui è stata accertata la sopravvenuta inefficacia.

Quanto alle spese processuali, per la novità e la complessità delle questioni controverse, se ne deve disporre la integrale compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dichiara inefficace l'atto d'obbligo del 22 dicembre 2009 e accerta negativamente l'obbligo di corresponsione del contributo straordinario specificato in motivazione.

Dichiara inammissibile l'impugnazione della determinazione di Roma Capitale del 26 gennaio 2017 e della nota di Roma Capitale numero di protocollo 6580 del 2017

Rigetta la domanda riconvenzionale dell'amministrazione comunale resistente.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati: