

Pubblicato il 08/11/2016

**N. 11054/2016 REG.PROV.COLL.**

**N. 10554/2016 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**  
**(Sezione Seconda Bis)**  
ha pronunciato la presente  
**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 10554 del 2016, proposto da:

Alfiere S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t.,

*contro*

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentata e difesa dall'avv.

*per l'annullamento,*

*previa sospensione,*

della determinazione dirigenziale prot. n. QI/140469 del 29/07/2016 (n. rep.

QI/884/2016), con la quale Roma Capitale ha disposto l'annullamento d'ufficio del

permesso di costruire n. 347/2015, rilasciato in data 22 dicembre 2015, per un intervento di restauro e risanamento conservativo del complesso immobiliare "Le Torri dell'Eur", sito in Roma, viale Europa n. 242;

ove occorrer possa, della nota del Dipartimento Patrimonio Sviluppo e Valorizzazione prot. 16292 del 16 giugno 2016, richiamata da Roma Capitale a preteso supporto del provvedimento di annullamento d'ufficio adottato;

nonché

per l'accertamento negativo della sussistenza in capo all'odierna ricorrente dell'obbligazione patrimoniale connessa alla valorizzazione del compendio immobiliare in esame, originariamente prevista nell'ambito dell'intervento – mai autorizzato e mai realizzato – di demolizione e ricostruzione del compendio immobiliare;

Visti il ricorso e i relativi allegati;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2016 il Consigliere [REDACTED]  
[REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Considerato che:

- con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 22 settembre 2016 e depositato il successivo 30 settembre 2016 a Roma Capitale e, "ove occorrer possa", al MEF e all'Agenzia del Demanio, la ricorrente – in qualità di "Società operante nel settore immobiliare, le cui quote sono detenute per il 50 per cento da Cassa Depositi e Prestiti Immobiliare S.r.l." (per effetto, tra l'altro, del trasferimento nel 2011 "dal Ministero dell'Economia e delle Finanze" alla "Cassa Depositi e Prestiti S.p.a." dell'intero "pacchetto azionario della Fintecna S.p.A.") e "per il restante 50 per cento da Telecom Italia S.p.A.", divenuta proprietaria del complesso immobiliare denominato le "Torri dell'Eur", ubicato in Via Europa 242 ("originariamente nella titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze"), in esito ad un atto di cessione della proprietà stipulato nel 2005 con la società pubblica Fintecna, a cui lo stesso compendio era stato trasferito con atto del 27 dicembre 2002 dall'Agenzia del Demanio - impugna la determinazione dirigenziale prot. n. QI/140469 con cui, in data 29 luglio 2016, Roma Capitale ha disposto l'annullamento d'ufficio del permesso di costruire n. 347, alla predetta rilasciato in data 22 dicembre 2015 per la realizzazione di un intervento di "recupero edilizio e funzionale" del complesso in questione, precipuamente finalizzato a rendere quest'ultimo adeguato "alle necessità della società che occuperà gli immobili ad uso terziario/direzionale" (individuata nella Telecom Italia S.p.A.), chiedendone l'annullamento;

- nel contempo, la ricorrente agisce per l'"accertamento negativo" della sussistenza in capo alla predetta "dell'obbligazione patrimoniale connessa alla valorizzazione del compendio immobiliare in esame, originariamente prevista nell'ambito dell'intervento ... di demolizione e ricostruzione del compendio immobiliare" stesso;

- in particolare, la ricorrente espone – in sintesi – che:

a) essendo a conoscenza dell'inclusione del compendio immobiliare "Torri dell'Eur" "nel Protocollo di intesa" sottoscritto in data 28 novembre 2002 tra MEF e Comune di Roma "con l'obiettivo di avviare, ai sensi dell'art. 3 del Decreto Legge 25 settembre 2001, n. 351, una procedura di valorizzazione che coinvolgerà necessariamente l'Amministrazione comunale", prescrivente - per quanto di rilevanza in questa sede - un contributo a favore del citato Comune ma anche la facoltà sia del Comune che del MEF di "sciogliersi dagli impegni assunti", "nell'ottica di dare attuazione alle previsioni contenute nel citato Protocollo" provvedeva in data 30 luglio 2009 a "presentare una domanda di permesso di costruire avente ad oggetto la demolizione e ricostruzione del complesso edilizio, con

trasformazione delle relative funzioni da integralmente direzionali a prevalentemente residenziali”, la quale era poi accompagnata dalla sottoscrizione in data 22 dicembre 2009 di un “atto di obbligo” riportante la “quantificazione” del “contributo all’Ente” con specifica subordinazione di “tutti gli impegni ed obblighi assunti” al rilascio del titolo edilizio, ma “il permesso di costruire in questione non è stato mai rilasciato da Roma Capitale”;

b) in data 25 giugno 2015 “Roma Capitale ed i soci della predetta” sottoscrivevano “un nuovo Protocollo finalizzato alla valorizzazione e rigenerazione urbana delle Torri dell’Eur” mediante un “intervento di restauro e risanamento”, il quale – a seguito, tra l’altro, di “formale richiesta di archiviazione dell’originaria istanza di permesso di costruire” inoltrata in data 5 agosto 2015 (cfr. all. n. 14 al ricorso) – era poi assentito con l’adozione del permesso di costruire n. 347 del 22 dicembre 2015, atto inequivocabilmente idoneo a rivelare, in ragione di quanto in esso riportato ma anche dell’assunzione di una serie di ulteriori iniziative (rectius: la redazione da parte dell’“Ufficio comunale competente” di un’apposita relazione in data 24 novembre 2015 in ordine alle caratteristiche dell’intervento, la sottoscrizione di un nuovo atto d’obbligo in data 14 dicembre 2015, il rilascio del parere favorevole da parte della Soprintendenza Capitolina in data 18 dicembre 2015 e, ancora, l’autorizzazione rilasciata in data 10 marzo 2016 alla cancellazione delle obbligazioni assunte con l’atto d’obbligo del 22 dicembre 2009), il comune accordo tra le parti in ordine all’abbandono della “precedente prospettiva della demolizione e ricostruzione con prevalente funzione residenziale”;

c) posto che – come in precedenza accennato – all’adozione del permesso di costruire faceva seguito il rilascio da parte di Roma Capitale dell’autorizzazione alla “cancellazione dell’atto d’obbligo del 2009” mediante la determinazione dirigenziale del 10 marzo 2016, il successivo 15 marzo 2016 la citata Amministrazione adottava provvedimento di annullamento in autotutela di quest’ultima, prontamente gravato mediante la proposizione del ricorso R.G. n. 5998/2016, “privo di istanza cautelare”, pendente dinanzi alla Sezione II quater del TAR del Lazio;

d) a seguito, poi, di una nota in data 21 marzo 2016, avente ad oggetto “comunicazione avvio procedimento di verifica del Permesso di costruire n. 347 del 22/12/2015”, in data 29 luglio 2016 l’Amministrazione procedeva ad annullare in autotutela anche il permesso di costruire in questione sulla base essenzialmente del richiamo di quanto riportato nella nota del Dipartimento Patrimonio Sviluppo e Valorizzazione prot. n. 16292 del 16 giugno 2016 circa l’idoneità di tale provvedimento ad inficiare le previsioni del “Protocollo di intesa tra MEF e Comune di Roma” “con particolare riferimento alla corresponsione ... del contributo di valorizzazione” e, ancora, dell’interesse pubblico “attuale, concreto e tangibile, alla rimozione di un atto amministrativo che reca un pregiudizio consistente alle finanze dell’Ente e che sotto altro profilo espone l’Amministrazione Capitolina a possibili contestazioni da parte del MEF (alla luce anche dell’impegno assunto dal proponente nel Protocollo d’Intesa sopra citato)”;

e, pertanto, chiede l’annullamento di tale provvedimento di autoannullamento del permesso di costruire n. 347 del 2015, deducendo – a tali fini - i vizi di violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 8, 19 e 21 nonies della legge n. 241 del 1990 e di eccesso di potere sotto

svariati profili, dolendosi, tra l'altro, che l'Amministrazione avrebbe proceduto, con la nota prot. 52162 del 21 marzo 2016, ad una comunicazione dell'avvio del procedimento "soltanto formale ed apparente", del tutto inidonea a "provocare l'instaurazione di un effettivo contraddittorio procedimentale", da considerare – nel caso di specie - assolutamente necessaria, tenuto conto che si tratta dell'adozione di un provvedimento in autotutela, e – nel contempo – propone azione di accertamento e di dichiarazione dell'insussistenza a suo carico di obbligazioni patrimoniali e, "di conseguenza", del diritto della predetta "ad ottenere anche la cancellazione della trascrizione dell'atto d'obbligo del 22 dicembre 2009";

- con atto depositato in data 17 ottobre 2016 si è costituita Roma Capitale, la quale – nel prosieguo e precisamente in data 22 ottobre 2016 – ha prodotto documenti;
- alla camera di consiglio del 26 ottobre 2016 – previo accertamento della completezza del contraddittorio e dell'istruttoria nonché "sentite sul punto le parti costituite", ai sensi dell'art. 60 c.pr.amm. – il ricorso è stato trattenuto in decisione;

Rilevato che – come riportato nella narrativa che precede – la ricorrente propone domanda di annullamento del provvedimento impugnato, lamentando, tra l'altro, la violazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 in ragione del carattere "soltanto formale ed apparente" della comunicazione di avvio di procedimento di cui alla nota prot. n. 52162 del 21 marzo 2016 e, quindi, dell'assoluta inadeguatezza di quest'ultima a consentire un'utile "interlocuzione procedimentale";

Ritenuto che la su indicata censura sia fondata e che, quindi, la domanda de qua sia meritevole di positivo riscontro, atteso che:

- come noto, l'art. 7, comma 1, della legge n. 241 del 1990 prevede che, "ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire....";

- il successivo art. 8, comma 2, prevede poi le indicazioni da riportare nella comunicazione de qua, tra cui figura – alla lett. b) – "l'oggetto del procedimento promosso";

- secondo quanto più volte affermato in giurisprudenza, la previa comunicazione di avvio del procedimento rappresenta "un principio di carattere generale dell'azione amministrativa", diretto a garantire l'instaurazione di un "contraddittorio procedimentale" tra le parti interessate in relazione a tutti gli aspetti che assumeranno rilievo ai fini della decisione finale, per la salvaguardia del buon andamento e della trasparenza dell'Amministrazione, "anche in un'ottica deflattiva del contenzioso", sicché – seppure possa anche ammettersi la non assoluta identità tra quanto riportato nella comunicazione in esame e nella determinazione conclusiva del procedimento – il contenuto sostanziale del provvedimento finale deve comunque iscriversi nello schema delineato nella comunicazione di avvio del procedimento (cfr., ex multis, TAR Campania, Salerno, Sez. I, 6 luglio 2016, n. 1596; TAR Campania, Napoli, Sez. IV, 9 giugno 2016, n. 2927);

- è ormai indiscusso – anche in ragione delle modificazioni apportate alla legge n. 241 del 1990 mediante l'introduzione dell'art. 21 octies - che il disposto dell'art. 7 di cui trattasi non

impone un'osservanza "meccanicistica" dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento (cfr. C.d.S., Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1915) ma proprio la necessità più volte affermata in giurisprudenza di valutare caso per caso se lo scopo al quale in via generale la previa comunicazione tende sia stato o meno concretamente raggiunto, rivela in termini inequivoci che si tratta di una prescrizione di carattere – non formale ma - sostanziale poiché volta a consentire il pieno esercizio della partecipazione al procedimento e, mediante quest'ultima, lo stesso buon andamento dell'Amministrazione;

- preso, dunque, atto dell'obbligo imposto dalla legge di instaurare un corretto contraddittorio procedimentale e, ancora, dell'impossibilità di prescindere - affinché quest'ultimo trovi concreta attuazione e sia effettivamente configurabile - da un rapporto di stretta correlazione tra la comunicazione di avvio del procedimento ed il provvedimento finale, nel senso che quest'ultimo non può che fondarsi su ragioni già enucleabili dalla motivazione dell'atto endoprocedimentale (essendo, peraltro, evidente come, in caso contrario, risulterebbe vanificata l'effettiva possibilità per gli interessati di interloquire adeguatamente con l'Amministrazione - cfr., tra le altre, TAR Emilia Romagna, Parma, Sez. I, n. 425 del 20 luglio 2010), deve soggiungersi, ancora, che - come ordinariamente affermato in giurisprudenza – l'obbligo de quo assume un sicuro maggiore spessore proprio nei casi in cui, come quello in esame, l'Amministrazione esercita il potere di autotutela tramite l'adozione di un provvedimento di annullamento di un atto amministrativo favorevole in precedenza rilasciato, in ragione primariamente dell'indiscussa idoneità di provvedimenti di tal genere – cc.dd. di "secondo grado" – ad incidere su posizioni giuridiche ormai acquisite e, quindi, sull'affidamento ingenerato negli interessati dagli atti di "primo grado" (cfr. TAR Lazio, Latina, Sez. I, 31 agosto 2016, n. 536; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 8 giugno 2016, n. 1141);
- tutto ciò detto, il Collegio non può esimersi dal rilevare che, nell'ipotesi in trattazione, sussistono valide ragioni per affermare che l'Amministrazione resistente non ha operato nel pieno rispetto del disposto di cui all'art. 7 in esame;
- come risulta dalla documentazione prodotta agli atti, Roma Capitale ha, infatti, sì provveduto ad inviare in data 21 marzo 2016 una nota alla ricorrente avente ad oggetto "comunicazione avvio procedimento di verifica del Permesso di costruire n. 347 del 22/12/2015" ma è sufficiente una veloce disamina di tale nota per riscontrarne l'assoluta inadeguatezza a porre la società interessata nella possibilità di comprendere le ragioni "fattuali o giuridiche" poste a fondamento dell'iniziativa assunta e, quindi, di interloquire adeguatamente con l'Amministrazione, a tutela, peraltro, di una situazione giuridica soggettiva originata dal previo rilascio da parte della stessa Amministrazione di un provvedimento ampliativo (rectius: il permesso di costruire n. 347 del 2015), assunto – preme, ancora, precisare - in esito ad un articolato e, dunque, non superficiale iter procedimentale;
- né, d'altro canto, sono ravvisabili utili elementi che possano indurre a riconoscere l'operatività dell'art. 21 octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, atteso che - preso atto della chiara impossibilità di qualificare il provvedimento impugnato come "vincolato", in ragione di quanto riportato nell'art. 21 nonies, comma 1, della medesima legge circa la

sussistenza di “ragioni di interesse pubblico” e, ancora, la necessità di tenere conto “degli interessi dei destinatari” – non risulta affatto dimostrato da Roma Capitale che il “contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”, tanto più ove si consideri che la citata Amministrazione ha proceduto al deposito di documenti in cui dà espressamente conto di aver riscontrato la necessità “allo stato attuale” di “effettuare una nuova valutazione di quale tipo di intervento” risulti “più coerente con gli obiettivi programmatici di sviluppo urbanistico in un ambito urbano di particolare rilievo, come quello in cui ricade il complesso delle Torri dell’EUR” e, più in particolare, rappresenta “che a tal fine, l’Assessorato all’Urbanistica e Infrastrutture di Roma Capitale ha dato impulso ad effettuare una nuova valutazione per gli sviluppi programmatici in argomento, con Memoria di Giunta Capitolina del 28/09/2016”, conferendo apposito mandato “per quanto di rispettiva competenza, alle strutture Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica e Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione” di avviare, tra l’altro, “i necessari contatti con l’Agenzia del Demanio” nonché di “avviare “le attività necessarie per la predisposizione di un nuovo provvedimento...” (cfr. nota prot. n. 180453 del 17 ottobre 2016, avente ad oggetto “Relazione per difesa ricorso TAR proposto dalla Soc. Alfiere S.p.A.”, prodotta in data 22 ottobre 2016);

Ritenuto che tanto sia sufficiente per l’accoglimento della domanda di annullamento del provvedimento impugnato, con assorbimento delle ulteriori censure formulate;

Rilevato che permane da valutare la domanda di “accertamento negativo della sussistenza, in capo all’odierna ricorrente, dell’obbligazione patrimoniale connessa alla valorizzazione del compendio patrimoniale in esame” e, di conseguenza, di dichiarazione del “diritto della ricorrente ad ottenere anche la cancellazione della trascrizione dell’atto d’obbligo del 22 dicembre 2009”;

Ritenuto che tale domanda vada dichiarata inammissibile per le seguenti ragioni:

- tenuto conto del disposto di cui all’art. 32 c.pr.amm., sussistono ragionevoli motivi per affermare che il vincolo di connessione prescritto dalla legge per l’ammissione del “cumulo di domande” nello stesso giudizio risulta coerentemente configurabile tra la domanda de qua e la domanda di annullamento formulata dalla società Alfiere – non con il presente ricorso, bensì - con il ricorso n. 5998 del 2016, precipuamente inerente – secondo quanto in esso formalmente riportato – proprio alla posizione negativa assunta da Roma Capitale in relazione alla cancellazione dell’atto d’obbligo di cui sopra;
- del resto, non vi è chi non veda come l’assunzione in questa sede di una decisione in ordine alla domanda di accertamento in esame non potrebbe – in ogni caso - prescindere dalla valutazione del persistere o meno della vincolatività di quanto riportato nell’atto d’obbligo del 2009 e, dunque, ben si presterebbe a determinare - almeno a livello sostanziale - anche la definizione della domanda di annullamento di cui al menzionato ricorso n. 5998 del 2016;
- per completezza, preme, poi, soggiungere che la proposizione di domande per l’accertamento negativo di un’obbligazione di carattere patrimoniale è certamente ammissibile dinanzi al giudice amministrativo ove sussista – come nell’ipotesi in esame – la

giurisdizione esclusiva di quest'ultimo (cfr., ex multis, TAR Campania, Salerno, Sez. I, 9 gennaio 2015, n. 26) ma – per il rispetto dei principi generali che presidiano l'instaurazione dei giudizi – risulta doveroso precisare che, a tali fini, deve comunque sussistere un interesse attuale e concreto del soggetto ricorrente, il quale – nel caso di specie – non appare riscontrabile, tenuto conto che la questione prospettata è precipuamente riconnessa alla valutazione dell'avvenuto superamento o meno delle previsioni del protocollo d'intesa del 2002, inerenti, tra l'altro, la natura e le peculiarità degli interventi edilizi da porre in essere, e non risulta essere stata formulata da parte dell'Amministrazione alcuna richiesta volta ad ottenere la corresponsione del c.d. “contributo di valorizzazione”;

Ritenuto che, per le ragioni illustrate, il ricorso in parte vada dichiarato inammissibile e in parte vada accolto;

Ritenuto, peraltro, che – tenuto conto delle peculiarità che connotano la vicenda in esame – sussistano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 10554/2016, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo accoglie e, per l'effetto, annulla la determinazione dirigenziale prot. n. QI/140469 del 29 luglio 2016.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2016 con l'intervento dei Magistrati:

 Presidente

, Consigliere, Estensore

, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**



IL SEGRETARIO