

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 5399 del 2014, proposto da Associazione I. N. Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, nonché dai signori (OMISSIS), rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Lo Mastro, Luciano Di Pasquale e Antonio Martini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luciano Di Pasquale in Roma, via Adige, 43;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rodolfo Murra, domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove, 21; Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12; Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

nei confronti di

L. - (.....), in persona del Rettore pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Clarich e Luigi Medugno, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, 32;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, Sezione II *bis*, n. 10117 del 27 novembre 2013, resa tra le parti, concernente l'annullamento del permesso di

costruire n. 766 del 21 dicembre 2011 rilasciato dal Comune di Roma per interventi di restauro e risanamento conservativo finalizzati alla realizzazione della Businnes School della L. nel complesso immobiliare di (.....) a Roma.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, della L.-(.....), del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2017 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi: l'avvocato Di Pasquale, per l'associazione appellante, gli avvocati Clarich e Medugno, per la L., e l'avvocato dello Stato Varrone, per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione ambientalista I. N. ed alcuni cittadini hanno impugnato dinanzi al T.a.r. per il Lazio i seguenti provvedimenti:

- a) il permesso di costruire rilasciato alla L., (.....) (in prosieguo L.) - con determinazione dirigenziale n. 766 del 21 dicembre 2011 dal Dipartimento Programmazione e Attuazione Strutture Urbane di Roma Capitale - per interventi di restauro e risanamento conservativo finalizzati alla realizzazione di una Business School nel complesso immobiliare di (.....), di cui la stessa Università è proprietaria;
- b) la convenzione stipulata in data 28 novembre 2011 fra Roma Capitale e L.;
- c) l'atto d'obbligo in data 15 dicembre 2011 relativo alla realizzazione di parcheggi;
- d) l'atto d'obbligo in data 28 novembre 2011 e la memoria di giunta comunale del 18 dicembre 2011;
- e) conferenza di servizi del 9 marzo e 24 maggio 2011;

f) tutti i pareri favorevoli al progetto rilasciati dalla Regione Lazio, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, dai Dipartimenti comunali interessati, dalla A.s.l. RM C, inclusa la relazione geologica in data 31 marzo 2011.

2. L'impugnata sentenza - T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, Sezione II *bis*, n. 10117 del 27 novembre 2013 –

- a) ha respinto l'eccezione di carenza di interesse ad agire della Associazione I. N.;
- b) respinto i due complessi motivi posti a sostegno del ricorso di primo grado;
- c) ha compensato fra le parti le spese di lite.

2.1. In particolare, il giudice di primo grado:

- a) ha considerato legittimo il permesso di costruire impugnato alla luce degli artt. 83 e 85 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. di Roma.
- b) ha rilevato che (.....) si trova in una sottozona dell'attuale PRG classificata C2 “ville storiche”, con destinazione a “verde pubblico e servizi pubblici a livello locale” e che pertanto, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 83 delle NTA, ai privati proprietari, in assenza di un provvedimento di esproprio, è consentita l'attività edilizia di risanamento conservativo finalizzata ad adibire l'immobile a scopi di interesse collettivo, previa stipula di una convenzione con il Comune; tale convenzione è stata stipulata tra la L. e Roma Capitale, a seguito di una delibera di Giunta comunale denominata Memoria di Giunta, e con essa è stata prevista nel plesso di (.....), oltre la realizzazione dell'insediamento universitario, l'apertura al pubblico del parco della villa, la realizzazione di strutture ludiche per bambini, di un parcheggio pubblico e di strutture per ospitare eventi e manifestazioni pubbliche di carattere culturale o istituzionale.

3. Contro la indicata sentenza, l'Associazione I. N. e gli altri ricorrenti in primo grado hanno proposto appello, prospettando i seguenti tre complessi motivi di gravame (da pagina 24 a pagina 50 del ricorso).

3.1. Violazione dei principi e delle norme in materia di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato. Omesso esame del motivo di impugnazione avente ad

oggetto la c.d. Memoria di Giunta di data incerta. Violazione delle norme e dei principi in materia di deliberazioni degli organi collegiali e della Giunta comunale. Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi che disciplinano la composizione della Giunta comunale ed il procedimento di convocazione dei suoi membri e di formazione della volontà dell'organo collegiale; omessa prova circa la stessa esistenza della c.d. memoria di Giunta. Carezza di potere.

3.1.1. In sostanza, gli appellanti contestano che il Tar del Lazio non ha considerato l'eccepita inesistenza e comunque la illegittimità del provvedimento adottato dalla Giunta comunale di Roma il 18 ottobre 2010, c.d. Memoria di Giunta, sulla cui base l'Assessore all'Urbanistica ha poi sottoscritto la convenzione con la L..

3.1.2. La Memoria di Giunta, oltre che porsi al di fuori dello schema tipico per l'adozione di una variante urbanistica, avrebbe illegittimamente conferito mandato all'Amministrazione a sottoscrivere con la L. la convenzione destinata a stabilire le modalità per la fruizione pubblica del complesso di (.....).

3.1.3. L'atto di Giunta sarebbe stato comunque adottato in violazione delle norme che disciplinano il funzionamento degli organi collegiali, con l'affidamento del mandato alla stipula della convenzione ad un soggetto, l'Assessore all'Urbanistica, che non poteva sottoscriverla.

3.2. Violazione e falsa applicazione ed errata interpretazione delle norme di attuazione del piano regolatore generale; Violazione e falsa applicazione dell'art. 83, comma 4, delle NTA; violazione e falsa applicazione dell'art. 85 NTA; violazione delle norme e dei principi in materia di destinazione di un'area a verde pubblico e servizi pubblici locali; incompetenza; eccesso di potere per falsità dei presupposti e carezza di istruttoria. Omessa pronuncia; Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

3.2.1. Secondo gli appellanti, la sentenza del TAR del Lazio si sarebbe esclusivamente concentrata sull'assenza di violazione delle norme tecniche del PRG di Roma (in particolare, degli artt. 83 e 85). Le norme richiamate si sarebbe

invece riferite ad immobili la cui destinazione è già quella collettiva non ad edifici privati esistenti con destinazioni diverse.

3.2.2. L'area in cui sorge (.....) sarebbe comunque destinata, ai sensi del richiamato art. 85, a verde pubblico e servizi pubblici locali, nell'ambito dei quali non rientrerebbero le sedi universitarie.

3.3. Violazione delle norme e dei principi di tutela di un bene avente rilevanza ambientale, paesaggistica, culturale. Violazione delle norme e dei principi che stabiliscono l'unità inscindibile del complesso della Villa; Violazione dell'art. 39 e dell'art. 36 delle NTA. Violazione delle norme e dei principi in materia di fruibilità pubblica della Villa storica. Eccesso di potere per carenza di istruttoria; omesso esame di dati e circostanze di fatto rilevanti. Violazione e falsa applicazione della legge n. 1089/1939 e della legge n. 1497/1939; degli artt. 2, 10, lettera f), 20, 21. 29 comma 4, 125, 131 e 146 d.lgs. n. 42/2004, e degli artt. 10 e 15 della legge regionale del Lazio n. 24/1998. Violazione e falsa applicazione del DPR n. 380/2001, nonché della legge n. 241/1990, in particolare degli artt. 1, 3, 11, 14, e in generale della normativa edilizia e urbanistica. Omessa motivazione. Omesso esame di questioni rilevanti ai fini del giudizio; violazione dei principi di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Eccesso di potere sotto molteplici profili: difetto di istruttoria; travisamento; difetto, incongruità, irrazionalità, contraddittorietà di motivazione, perplessità, abuso di potere, sviamento. Invalidità derivata.

3.3.1. Gli appellanti lamentano che il Tar del Lazio non ha considerato l'alterazione del valore del complesso unitario ed omogeneo di (.....) derivante dagli interventi edilizi realizzati dalla L..

3.3.2. Ritengono poi che erroneamente lo stesso Tribunale ha considerato che dal punto di vista ambientale e architettonico il parere della Direzione Regionale Lazio del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, convocata da Roma Capitale in

conferenza di servizi, fosse sufficiente a superare le ragioni di contrasto del progetto con i vincoli monumentali relativi al carattere unitario del complesso.

3.3.2. L'Amministrazione comunale, inoltre, non avrebbe preso in considerazione l'impatto dell'allocazione della sede universitaria sull'area e il conseguente carico urbanistico.

4. Roma Capitale si è costituita in giudizio il 9 giugno 2014, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali si è costituito in giudizio il 21 luglio 2014 ed ha depositato documenti il 26 maggio 2015.

6. La L. si è costituita in giudizio il 31 luglio 2014 ed ha depositato un ricorso incidentale il 7 agosto 2014 relativamente alla parte della impugnata sentenza del Tar del Lazio che non ha condiviso la sua eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado.

6.1. La L. ha in particolare rilevato la carenza di interesse di I. N. in ragione della circostanza che il recupero e la fruibilità del plesso di (.....), in precedenza completamente degradato ed abbandonato, risultasse assolutamente coerente con gli scopi statutari della stessa Associazione.

Per gli altri ricorrenti, ha dedotto l'estraneità all'interesse azionato in quanto residenti in altri comuni o zone diverse della città di Roma.

6.2. La L. ha poi depositato ulteriori documenti e memorie, da ultimo in data 26 maggio 2015.

7. La Regione Lazio si è costituita in giudizio il 22 dicembre 2014.

8. I. N. ha depositato ulteriori documenti e memorie, da ultimo in data 27 maggio 2015.

9. All'udienza pubblica del 7 luglio 2015 è stata rinviata la trattazione della causa a data da destinarsi in ragione di un possibile accordo transattivo tra le parti.

10. Il presente ricorso in appello è stato poi trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 26 gennaio 2017.

11. Dopo la predetta udienza, il 2 febbraio 2017 è stato depositato un atto di rinuncia al giudizio da parte della signora F. D..

12. L'appello non è fondato.

12.1. Preliminarmente il Collegio osserva che:

a) la tardività del deposito dell'atto di rinuncia da parte della signora F. D., ai sensi dell'art. 73, co.1, c.p.a., ne impedisce l'utilizzabilità (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, n. 5656 del 2015; n. 1640 del 2012);

b) è inammissibile, per violazione dell'obbligo di specificità dei motivi di gravame sancito dall'art. 101, co.1, c.p.a., la riproposizione pura e semplice delle censure e argomentazioni sviluppate in primo grado (pagina 24, righe da 9 a 12, del ricorso in appello);

c) è inammissibile, per violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104, co. 2, c.p.a., la produzione, da parte dei ricorrenti, di nuovi documenti in appello (formati successivamente alla proposizione del ricorso di primo grado), nonché l'utilizzo di questi ultimi come parametro di legittimità dei provvedimenti originariamente impugnati non potendosi configurare una fattispecie di invalidità sopravvenuta;

d) in ogni caso tali documenti, come meglio si dirà in prosieguo, evidenziano la sopravvenuta carenza di interesse delle parti ricorrenti a vedere esaminate buona parte delle censure sviluppate nel terzo mezzo di gravame, perché nel corso dell'esecuzione delle opere per cui è causa, una parte delle istanze di maggior tutela proposte dalla Associazione I. N. sono state soddisfatte in concreto (sul piano del merito e della opportunità senza che ciò abbia implicato il riconoscimento postumo di alcuna illegittimità da parte delle Amministrazioni interessate).

13. Con il primo motivo di appello I. N. e gli altri appellanti censurano la illegittimità dell'atto adottato dalla Giunta comunale di Roma il 18 ottobre 2010, c.d. Memoria di Giunta, sulla cui base l'Assessore all'Urbanistica ha poi sottoscritto la convenzione con la L..

13.1. Il motivo, tuttavia, è inammissibile tenuto conto che con lo stesso si censura un atto della Giunta comunale di indirizzo politico all'Amministrazione. Non vi è infatti all'esito della c.d. Memoria di Giunta un cambio di destinazione dell'area, né tantomeno l'adozione, al di fuori dello schema legale tipico, di una variante urbanistica al PRG (la zona aveva già una destinazione a verde pubblico e a servizi di interesse collettivo).

13.2. La Memoria di Giunta è stata infatti adottata per agevolare la stipula della convenzione con la L., mediante l'adozione di linee guida all'Assessore all'Urbanistica per l'attuazione di quanto previsto dall'art. 83, comma 4, e 85 delle NTA (cioè il risanamento conservativo degli immobili privati, per finalità di interesse collettivo, previa convenzione).

13.5. In sostanza, si è trattato di un atto non vincolante e non immediatamente lesivo, di indole politica, non suscettibile di impugnazione in sede giurisdizionale in quanto privo di portata lesiva.

13.6. Quanto all'eccepita inesistenza dell'atto, è sufficiente rilevare la data certa della sua adozione e il relativo numero di protocollo (n.15477 del 18 ottobre 2011). Gli appellanti comunque non ne hanno contestato l'esistenza con querela di falso.

13.7. Il motivo di appello è inoltre inammissibile nella parte in cui censura la legittimità formale della delibera di Giunta e l'indicazione dell'Assessore all'Urbanistica come soggetto competente alla stipula della convenzione.

Come rilevato anche dalla L., l'appello non censura lo specifico capo della sentenza sul vizio di incompetenza e non ripropone specificamente e criticamente i motivi originariamente formulati, ma introduce, sul punto, in modo inammissibile, doglianze generiche.

14. Con il secondo motivo di appello si lamenta che il TAR del Lazio erroneamente avrebbe ritenuto legittimo l'intervento su (.....) alla luce delle norme tecniche del PRG di Roma, in particolare, degli artt. 83 e 85.

14.1. Il motivo non è fondato, a prescindere dai profili di inammissibilità formulati in ordine allo stesso dalla L..

14.2. Nessuna violazione delle norme tecniche è desumibile dal permesso di costruzione impugnato. In particolare, l'art. 83, comma 4, delle NTA, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, si applica anche al caso di specie. La disposizione prevede che gli interventi di ristrutturazione possono essere effettuati sugli immobili, anche di proprietà privata, già esistenti e non adibiti a servizi pubblici ma a funzioni assimilabili alle destinazioni d'uso di cui agli artt. 84 e 85 *“purché ne sia garantito l'uso pubblico tramite convenzione con il Comune”*.

In particolare:

a) l'area di (.....), ancorchè versasse in stato di abbandono al momento della emanazione degli atti impugnati, costituiva un importante presidio ecologico per il quartiere grazie all'ampio spazio verde ivi ubicato;

b) tale area è stata destinata non solo a sede universitaria, ma anche a funzioni di tipo collettivo, quali quelle relative all'uso pubblico del suo giardino o ai servizi in essa allocati (es. l'asilo nido, parcheggi o gli spazi per le attività culturali);

c) l'art. 85 NTA consente che le aree destinate a verde pubblico possano ospitare attrezzature culturali (nella specie gli eventi e le attività culturali a richiesta delle autorità locali, nonché agevolazioni in favore dei residenti nel quartiere per la frequenza dei corsi di economia, realizzati proprio grazie alla presenza della istituzione universitaria);

d) è stata solo genericamente lamentata la violazione dell'(asserito) limite massimo di superficie utile lorda per lo svolgimento di attività collettive.

15. Nel terzo motivo di gravame, gli appellanti contestano la sentenza del Tar del Lazio laddove non ha considerato l'alterazione del valore del complesso unitario ed omogeneo di (.....) e il difetto di motivazione del provvedimento impugnato che non ha valutato il carico urbanistico per l'area conseguente all'insediamento di una sede universitaria.

15.1. Quanto alla censura relativa alla lesione dell'unitarietà di (.....) conseguente al mutamento della sua destinazione d'uso, va invece rilevato che l'intervento edilizio oggetto del presente contenzioso non si pone in contrasto con il vincolo apposto nel 1992, tenuto conto che lo stesso non dispone un'intangibilità del complesso. In sostanza non vi sono disposizioni che contemplano l'immodificabilità della villa, che peraltro, come dimostra la documentazione storica, è stata per un lungo periodo in condizioni di abbandono. Né tantomeno gli interventi di ristrutturazione e di restauro confliggono con l'ipotesi di assegnare al complesso un uso compatibile con le disposizioni di cui agli artt. 36 e 39 delle NTA (destinazione a servizi delle ville storiche).

15.2. Relativamente, poi, ai carichi urbanistici, gli stessi sono stati considerati in sede di conferenza di servizi (in particolare, dal Dipartimento VII del Comune di Roma competente in materia di viabilità).

15.3. Le doglianze relative agli altri profili di incongruità dell'intervento assentito, in particolare relativamente alla tutela del parco, sono:

- a) inammissibili nella parte in cui impingono nel merito di valutazioni ampiamente discrezionali riservate alle autorità tecniche di settore;
- b) improcedibili perché le esigenze di maggior tutela ad esse sottese, sono state superate in corso d'opera da ulteriori iniziative della L., quali quella relativa alla riduzione dell'area per i parcheggi, ridimensionata per non danneggiare il complesso arboreo (ciò anche in esecuzione del parere reso dalla Regione Lazio, Area foreste e Servizi Ecosistemici dell'11 luglio 2016); tale modificazione del progetto iniziale, che comunque ha consentito di mettere a disposizione un'ulteriore porzione di verde attrezzato al pubblico, non è stata impugnata dagli appellanti ed anzi si è caratterizzata per una più accentuata corrispondenza dell'intervento agli interessi fatti valere dagli stessi.

16. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto, in quanto in parte infondato ed in parte improcedibile, e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata seppure con diversa motivazione.

17. Di conseguenza anche il ricorso incidentale proposto dalla L., deve essere dichiarato improcedibile. Nessuna utilità potrebbe derivare alla stessa dal suo accoglimento, poste le predette conclusioni.

18. Il Collegio ha esaminato e toccato tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 cod. proc. civ., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (cfr. *ex multis* Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663), laddove gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

19. Le spese di giudizio possono essere compensate in ragione della natura della controversia e dell'andamento del giudizio fra primo e secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) respinge l'appello principale;
- b) dichiara improcedibile l'appello incidentale;
- c) conferma la sentenza impugnata con diversa motivazione;
- d) dichiara integralmente compensate fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Carlo Schilardi, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere
Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO