

Publicato il 01/09/2021

**N. 09471/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 04386/2012 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 4386 del 2012, proposto da

Compagnia Romana di Fiumicino S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Campagnola, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Lutezia, 8;

**contro**

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giorgio Pasquali, domiciliata in Roma, via Tempio di Giove, 21;

Provincia di Roma, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna Albanese, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'Ente in Roma, via IV Novembre, 119/A;

Comune di Fiumicino, non costituito in giudizio;

**nei confronti**

Immobiliare Valorizzazione e Sviluppo S.r.l. non costituita in giudizio;

**per la restituzione**

dell'area - individuata al catasto al foglio 734, particelle 132,2133,134 - ceduta (e non ancora trasformata) mediante atto del 18.07.1985, a rogito notaio Nicolò Bruno, di cessione gratuita di aree destinate a servizi pubblici nel Piano Particolareggiato 23/1 (Fiumicino)

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e della Provincia di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 luglio 2021 - svolta ai sensi degli artt. 25 d.l. n. 137/2020 e 4 d.l. n.

28/2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams" come previsto dalla circolare n. 6305 del 13/03/2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa - la dott.ssa Ofelia Fratamico;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

La società ricorrente, che era proprietaria di alcune aree site in Roma, ricadenti nel Piano Particolareggiato 23/L, adottato con deliberazione della Giunta Municipale di Roma n. 3135/1971, ratificata dal Consiglio Comunale in data 5.11.1971, ha dedotto: a) di aver ceduto gratuitamente all'Amministrazione, in base alla stipula, nel 1985, di una prima Convenzione relativa all'urbanizzazione delle aree ricomprese nel suddetto Piano Particolareggiato 23L, di esecuzione in variante del Piano Regolatore Generale per la località di Fiumicino, e poi di una seconda Convenzione, del 1998, alcuni terreni destinati a soddisfare l'esigenza di servizi pubblici della zona e, in particolare, per "consentire l'ampliamento della Via Portuense da parte dell'Ente competente: Provincia di Roma"; b) di aver successivamente assistito, a causa della indisponibilità della Soprintendenza di Ostia a rilasciare il nulla osta per l'intervento di ampliamento stradale sulle aree poste a sud della via Portuense, alla sostituzione del progetto iniziale (che consisteva nella realizzazione di una strada a doppio senso di marcia, composta di due corsie più corsia di emergenza per senso di marcia, con ampio spartitraffico verde centrale per permettere inversioni di marcia in corrispondenza delle intersezioni con le strade di penetrazione trasversale al NPP23 L) con la previsione di realizzare l'ampliamento a quattro corsie solo sul lato nord della via Portuense, con spartitraffico in new jersey ed apposizione di rotonde per poter assicurare l'inversione di marcia senza semaforizzazione.

Tale nuovo assetto della viabilità aveva comportato, però, che le aree da essa cedute all'Amministrazione non venissero più utilizzate, ad eccezione di due piccole zone in corrispondenza delle rotonde "F" ed "E" del Master Plan.

Assumendo il verificarsi di una ipotesi di impossibilità sopravvenuta dell'adempimento dell'obbligazione convenzionale, la ricorrente ha evidenziato che il problema principale che si poneva era quello relativo al fatto che l'area era stata "ceduta al Comune (di Roma e da questi, per successione, a Fiumicino) all'unico dichiarato scopo di realizzarvi l'opera dell'allargamento stradale, valendo quella cessione a conguaglio dello scomputo degli oneri di urbanizzazione convenzionalmente regolati" e che la successiva impossibilità di realizzare l'intervento originariamente progettato aveva lasciato "privo di ragione giuridica il trasferimento".

Da tali circostanze, "considerato che la mancata utilizzazione delle aree cedute per l'allargamento della Portuense non (era)... avvenuta in relazione alla dovuta ottemperanza di un vincolo effettivamente e legittimamente reso operativo, bensì in riferimento ad una pretesa dell'Amministrazione archeologica priva di presupposti accertati e formalizzati in un

procedimento prima accertativo dell'esistenza del vincolo e poi di manifestazione di un diniego procedimentale", sarebbe derivata, secondo la ricorrente, "la possibilità di esperire (un') azione di arricchimento di cui all'art. 2041 c.c." o di pervenire alla restituzione dell'area ceduta (e non trasformata), in applicazione della previsione di cui all'art. 1463 c.c.

Con il suo ricorso la ricorrente ha, quindi, chiesto la restituzione dell'area ceduta, individuata al Catasto al foglio 734, particelle 132, 133 e 134.

Si sono costituite in giudizio Roma Capitale e la Provincia di Roma, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

All'udienza pubblica del 20.07.2021 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

Il ricorso, volto ad ottenere la restituzione delle aree cedute gratuitamente al Comune di Roma ed ora ricomprese nel territorio del Comune di Fiumicino, risulta infondato e deve essere respinto.

Sprovvista di prova, anche alla luce degli atti di causa, è rimasta, in verità, anzitutto, la principale circostanza posta dalla ricorrente alla base della sua domanda di restituzione, costituita dalla accertata e definitiva impossibilità di attuare - per la presenza di resti archeologici o per l'esistenza di non meglio precisati altri fattori ostativi segnalati dalla Soprintendenza di Ostia - qualsiasi intervento di ampliamento della sede stradale della via Portuense o di realizzare altre opere viarie o di raccordo o ancora di sistemazione delle aree verdi sui terreni ceduti dalla ricorrente e, dunque, di utilizzare i fondi stessi per altre opere di urbanizzazione primaria, in attuazione del Piano Particolareggiato 23L.

A ciò deve aggiungersi la constatazione relativa al fatto che, nella complessa architettura della Convenzione del 1985, integrata da quella del 1998, la cessione gratuita delle aree da parte dei proprietari "comparenti" rappresentava solo una modalità di esecuzione a scomputo delle opere di urbanizzazione, ed era già bilanciata, nell'economia della pattuizione urbanistica, dalla possibilità per i soggetti partecipanti al Consorzio di ottenere titoli edilizi sui restanti lotti ricompresi nell'intervento de quo.

Da qui l'impossibilità di applicazione all'ipotesi in questione di entrambe le norme invocate dalla ricorrente per ottenere la retrocessione delle aree cedute, non essendo configurabile né un arricchimento senza causa dell'Amministrazione né, tantomeno, un caso di impossibilità sopravvenuta di una delle prestazioni di un contratto a prestazioni corrispettive.

Come evidenziato, del resto, anche dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria, "va escluso che tra Comune e privato in materia di convenzioni urbanistiche si instauri un vincolo di sinallagmaticità, argomentando che nel sistema risultante dal combinato disposto dell'art. 28 comma 4 n. 1), l. 17 agosto 1942 n. 1150 e dagli art. 3 e 5, l. 28 gennaio 1977 n. 10, non è rinvenibile un principio che dia titolo al soggetto che ha stipulato una convenzione urbanistica con il Comune di non corrispondere al medesimo (in denaro, in aree cedute o in opere di urbanizzazione realizzate) beni di valore complessivamente superiore a quanto dovuto per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi dell'art. 10, l. n. 10 del 1977 e, conseguentemente, in virtù della convenzione, il privato è obbligato ad eseguire puntualmente tutte le prestazioni ivi assunte, a nulla rilevando che in queste possano eccedere originariamente o successivamente gli oneri di urbanizzazione; conseguentemente l'assenza di un vincolo di sinallagmaticità conduce ad escludere la violazione dell'art. 1418 c.c." (T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 14/04/2011, n. 934).

A conferma dell'esclusione di qualsiasi possibilità per la ricorrente di ottenere in via giudiziale la restituzione delle aree de quibus, salva ovviamente la facoltà di addivenire ad un nuovo accordo con l'Amministrazione, ove le aree risultino effettivamente inutilizzate e non più utili per fini di interesse pubblico, può, infine, richiamarsi anche l'art. 6 della Convenzione urbanistica del 18.07.1985 che stabiliva che "tutte le aree, edifici, manufatti ed impianti (rimanessero)... vincolati alle destinazioni d'uso indicate nelle tavole di convenzione allegate, conformi al P.P.23L e nei progetti oggetto delle concessioni edilizie delle singole unità immobiliari, salva la facoltà del Comune di modificare in ogni tempo l'utilizzazione specifica delle aree pubbliche per comprovate esigenze collettive".

In conclusione, il ricorso, come anticipato, non può, dunque, che essere integralmente respinto.

Le spese di lite possono essere, però, in ogni caso, compensate, sussistendone giusti motivi, in ragione della mancanza di qualsiasi concreto apporto partecipativo al giudizio delle Amministrazioni resistenti, costituitesi con mera memoria di stile.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- rigetta il ricorso;
- compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto disposto dall'art. 25 comma 2 d. l. n. 137/2020 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Ofelia Fratamico**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO