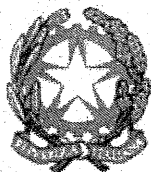


Alleg. 1

N. 10447/2015 REG.PROV.COLL.

N. 06908/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6908 del 2014, proposto da:
UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE", in persona del rappresentante
legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Cardarelli e Diego
Campugiani ed elettivamente domiciliata presso lo Studio dei suindicati difensori in
Roma, Via G. Pierluigi da Palestrina, n. 47;

contro

il MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL
TURISMO, con esplicito riferimento anche alla Soprintendenza per i beni
architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma, il MINISTERO DELLE
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, con esplicito riferimento anche al
Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la
Sardegna, in persona dei rispettivi Ministri e rappresentanti legali pro tempore,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede
domiciliano per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

- del parere prot. MBAC-SBAP RM SEGR 0001184 del 22 gennaio 2014 reso dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo-Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma, nella parte in cui ha previsto alcune prescrizioni rispetto al progetto "Comune di Roma-Edificio ex Vasca Navale-Progetto di ristrutturazione e ampliamento per la Facoltà e i Dipartimenti di Ingegneria-II lotto-Variante al progetto assentito con provvedimento di raggiunta intesa prot. n. 7549 del 29 novembre 2002";

- del provvedimento prot. 1702/510 del 10 marzo 2014 con il quale il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avente ha reso nota la comunicazione di raggiunta intesa con riferimento alla conferenza di servizi indetta ai sensi del DPR n. 384/94 (ex art. 81 del DPR n. 616/77) per la realizzazione del citato progetto, nella parte in cui dispone che il progetto esecutivo dovrà recepire le raccomandazioni, indicazioni e prescrizioni rese dalle amministrazioni nella sede della conferenza e quindi quelle di cui al parere della Soprintendenza;

- del parere prot. 1785 del 3 febbraio 2014 reso dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo-Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio nell'ambito della conferenza di servizi, nella parte in cui ha espresso parere favorevole condizionato al rispetto delle prescrizioni imposte dalla Soprintendenza per i beni architettonici contenute nella medesima nota;

- di tutti gli atti presupposti conseguenti e consequenziali agli atti impugnati;
e per la condanna

al risarcimento dei danni delle amministrazioni intimate per come sarà dimostrato in corso di causa.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Esaminare le ulteriori memorie con i documenti prodotti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2014 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Premette l'Università degli Studi di Roma "Roma Tre" che, nell'intendimento di svolgere lavori di completamento (c.d. II lotto) della nuova sede della Facoltà di ingegneria (realizzata, al momento della presentazione del progetto del quale è qui controversia, per il 42% delle opere), all'esito di una conferenza di servizi svolta nel 2009, le amministrazioni coinvolte nel relativo procedimento stabilirono che detto intervento avrebbe dovuto effettuarsi nell'area che ospitava un tempo la "Vasca navale per le esperienze di architettura navale", un complesso costituito da due corpi di fabbrica costruito tra il 1927 ed il 1929 ed in disuso fin dal 1974 "a causa del collasso strutturale del bacino, nonché successivamente abbandonato in ragione dei successivi ulteriori crolli intervenuti nel 1982, nonché nel 2009, proprio durante i primi interventi di recupero previsti per la realizzazione del I lotto della Facoltà di Ingegneria (così, testualmente, a pag. 4 del ricorso introduttivo).

Riferisce ancora l'Università che, nel rispetto dell'accordo di programma intervenuto tra la stessa Università, la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma nonché all'esito di una conferenza di servizi indetta ai sensi del DPR n. 383 del 1994, il Provveditore regionale delle opere pubbliche del Lazio, con provvedimento prot. n. 7549 del 29 novembre 2002, dichiarava perfezionata l'intesa per la localizzazione e la realizzazione della sede dell'Ateneo approvando il progetto definitivo. Da qui, dopo un aggiornamento funzionale ed una parziale revisione del progetto intervenuti nel 2007 con divisione in due lotti distinti della fase di

realizzazione delle opere, tra il 2009 ed il 2011 vennero svolti e completati i lavori di realizzazione del I lotto delle opere programmate.

Va detto che già i lavori del I lotto hanno interessato l'area della ex Vasca Navale per una estensione di 140 metri, garantendo la ricostruzione dell'edificio (che corrispondeva ad una parte del primo dei due corpi di fabbrica che costituiscono l'intero complesso) nel rispetto delle dimensioni e della sagoma originaria. I lavori del II lotto, quindi, avrebbero completato l'interessamento del più grande e del più piccolo dei corpi di fabbrica preesistenti, suddivisi in due segmenti che avrebbero riguardato i restanti 180 metri del corpo di fabbrica principale ed il secondo corpo di fabbrica, meno esteso, costituito dal capannone che, posto alla testata della vasca, copriva all'epoca la macchina destinata a creare il moto ondoso per le prove nautiche degli scafi.

Soggiunge ancora l'Università che, fermo l'intendimento espresso in tutti gli atti concordati tra le amministrazioni coinvolte e che hanno accompagnato la fase di predisposizione del progetto, anche nella sua espressione esecutiva, di mantenere inalterate le caratteristiche originarie della Vasca Navale, già nella realizzazione del primo stralcio di opere si è fatto sì che "il nuovo involucro fosse organizzato in modo primario sulla sagoma della Vasca Navale" (così, testualmente, a pag. 6 del ricorso introduttivo); sicché, la progettazione per la realizzazione del secondo stralcio di opere è stata informata alla costante attenzione a mantenere inalterate le caratteristiche architettoniche strutturali e tecnologiche di quanto realizzato già con il primo stralcio. In tale contesto l'Università ebbe ad illustrare nel progetto le ragioni che rendevano necessaria la demolizione e la ricostruzione dell'edificio che ricopre la testata della Vasca Navale "per poter avere un edificio rispondente all'attuale normativa tecnica sulle costruzioni (DM 14 gennaio 2008)" rendendosi evidente che "il recupero del corpo di fabbrica esistente (corpo C) posto a chiusura della Vasca, richiederebbe un completo adeguamento sismico, intervento non

realizzabile a causa della difficoltà di applicazione” (così, testualmente, nella relazione predisposta dall’università a corredo del progetto per il II lotto di lavori e prodotta negli atti depositati in giudizio).

2. – Dalla ricostruzione della vicenda procedimentale operata dalla parte ricorrente nell’atto introduttivo del presente giudizio e confortata dalla documentazione allegata si evince che:

1) il Provveditorato regionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, procedendo ai sensi dell’art. 3 del DPR n. 383 del 1994 ed in applicazione dell’art. 14-ter della legge 7 agosto 1990 n. 241, convocava una conferenza di servizi perché le amministrazioni coinvolte si pronunciassero sulla conformità urbanistica delle opere relative al II stralcio o lotto;

2) convocata la conferenza in data 19 febbraio 2013 i lavori vennero sospesi in attesa di acquisire i pareri ancora mancanti e il progetto integrato e modificato sulla base di detti pareri;

3) con nota del 21 gennaio 2013 la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, formulava al precedente Provveditorato la richiesta di integrazioni istruttorie ed in questo contesto l’Università redigeva una ulteriore relazione nella quale ribadiva “le ragioni per le quali pur preservando le caratteristiche dimensionali e la sagoma del corpo C (costituente la copertura della testata della vasca) fosse necessario procedere alla sua demolizione e ricostruzione” (così, testualmente, a pag. 8 del ricorso introduttivo);

4) con provvedimento del 10 marzo 2014 il Provveditorato precedente, all’esito della conferenza di servizi, rendeva nota l’espressione del parere favorevole alla realizzazione del progetto ponendo talune condizioni e cioè che: “i) dovrà essere mantenuta la testata della vasca navale denominata corpo C) procedendo al suo

consolidamento e restauro; ii) tutti i macchinari dovranno essere parimenti conservati e mantenuti in situ”.

Lamenta l'Università, oggi ricorrente, che le condizioni apposte al parere favorevole reso dal Provveditorato all'esito della conferenza di servizi, importate in quella sede per effetto del parere espresso dalla Soprintendenza in data 15 aprile 2014, appaiono del tutto prive di motivazione e con effetto illegittimamente condizionante l'esito dei lavori della conferenza di servizi, di talché se ne chiede ora il giudiziale annullamento con espulsione di dette condizioni dal predetto parere, oltre a richiedersi il risarcimento dei danni subiti.

3. – Costituitesi in giudizio le amministrazioni intimate e presentate memorie conclusive da parte dell'Università ricorrente, la decisione della controversia è stata riservata nella pubblica udienza del 27 novembre 2014 e la riserva è stata sciolta nella Camera di consiglio del 13 aprile 2015.

4. – Va premesso in via generale e in punto di diritto che, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383, qualora la localizzazione di opere di interesse statale non sia conforme agli strumenti urbanistici vigenti, viene convocata una conferenza di servizi a cui partecipano la Regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il Comune o i Comuni interessati, nonché le altre amministrazioni statali e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa o a rilasciare pareri, autorizzazioni approvazioni, nulla osta, previsti da leggi statali o regionali. Il comma 4 dello stesso art. 3 prevede che l'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia stata adottata dalla conferenza dei servizi all'unanimità, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali; solo nel caso in cui non si raggiunge l'unanimità si applicano le disposizioni di cui all'art. 81, comma 4, del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616. La conferenza di servizi, che rappresenta, in via generale, lo strumento per realizzare il giusto temperamento tra le esigenze di

concentrazione delle funzioni in un'unica istanza ed il rispetto delle competenze delle amministrazioni preposte alla cura di un determinato settore, ha consentito, nel caso di specie, la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata operazione amministrativa ed il raggiungimento dell'intesa all'unanimità.

Orbene va ulteriormente precisato che, ai sensi dell'art. 14-quater, comma 1, "Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

Pare evidente che nell'ambito della categoria dei dissensi debbano ascriversi anche le "condizioni" o le "prescrizioni" apposte ad un atto favorevole all'espressione dell'assenso per la realizzazione di un progetto di opera pubblica, tenuto conto che il mancato ossequio a tali prescrizioni e condizioni, imposte dall'autorità che è tenuta ad esprimere il proprio avviso nell'ambito della conferenza di servizi, provoca inevitabilmente ed elasticamente la trasformazione del parere favorevole inizialmente reso a condizione che fossero rispettate le prescrizioni imposte in sede di attuazione del progetto in un vero e proprio avviso di dissenso della medesima amministrazione.

In altri termini condizioni e prescrizioni apposte ad un parere favorevole reso da una amministrazione in sede di conferenza di servizi per la valutazione di un progetto di realizzazione di opera pubblica possono plasticamente ricondursi ad una

configurazione sostanzialmente espressiva di potenziale dissenso da parte dell'amministrazione, dissenso che si attiva in caso di inadempimento a dette condizioni e prescrizioni, limitando fin dall'inizio la pienezza della portata e dell'efficacia dell'assenso espresso e caratterizzandolo in senso potenzialmente pregiudizievole in capo al destinatario del parere.

5. - Tale configurazione negativa (per il destinatario) dell'apposizione di condizioni e prescrizioni ad parere un reso con riguardo ad un progetto di opera pubblica, si amplifica viepiù quando, come è avvenuto nel caso in esame, le condizioni e prescrizioni, espresse da una amministrazione coinvolta (in questo caso la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) nel (sub)procedimento di conferenza di servizi dall'amministrazione procedente, vengano da quest'ultima pianamente fatte proprie all'esito della conferenza di servizi medesima, condizionando il contenuto dell'atto conclusivo.

La suesposta situazione incide su due versanti:

- a) fa sorgere l'interesse del destinatario del provvedimento assunto in conferenza di servizi a dolersene, legittimandolo a proporre il relativo ricorso giurisdizionale indirizzato a rimuovere le condizioni e prescrizioni dal parere (per il resto pienamente) favorevole al progetto;
- b) impone uno scrutinio sulla doverosa assistenza di una adeguata motivazione con riferimento alle ragioni tecnico-giuridiche che hanno indotto l'amministrazione partecipante alla conferenza e quella procedente ad imporle al destinatario in via definitiva con l'atto conclusivo del procedimento.

Mentre il primo dei due punti appena indicati non determina alcun rilievo in occasione del presente giudizio, posto che non sono mai stati messi in discussione la legittimazione e l'interesse a ricorrere dell'Università avverso i provvedimenti impugnati nella parte in cui, pur esprimendosi in senso favorevole alla realizzazione

del progetto presentato per la realizzazione del II lotto di lavori, le amministrazioni coinvolte nel procedimento hanno fissato prescrizioni e condizioni che vengono tecnicamente contestate dalla medesima ricorrente, sul secondo punto, sempre sotto il versante giuridico, non vi è dubbio che la imposizione di condizioni e prescrizioni debba essere sempre accompagnata, per rivelarsi legittima, da adeguata e congrua motivazione tecnico-giuridica, rispetto alla quale il potere del giudice amministrativo deve limitarsi alla verifica della sua esistenza (della motivazione) nonché della sua ragionevolezza e logicità secondo i parametri della scienza e della tecnica comunemente riconosciuti nel settore di riferimento nel momento storico in cui si svolge l'indagine.

D'altronde è più che noto che il dissenso (e così dunque, per la parificazione di valore sopra riferita, l'apposizione di prescrizioni e/o di condizioni in un parere favorevole) reso da un'amministrazione partecipante alla conferenza di servizi, per essere validamente espresso, deve essere sorretto da congrua motivazione e deve contenere, altresì, la specificazione delle ragioni che consigliano l'opposizione del dissenso ovvero l'apposizione di prescrizioni e/o di condizioni con riguardo al perseguimento degli interessi pubblici e alla tutela dei valori di cui l'amministrazione è portatrice e garante, indicando anche (dovendo caratterizzarsi alla stregua di una critica "costruens") le specifiche conseguenze sfavorevoli per il pubblico interesse che deriverebbero dalla realizzazione del progetto proposto (nel caso del dissenso) ovvero dalla mancata attuazione delle prescrizioni e/o condizioni indicate (sul tema della necessità che il dissenso espresso in conferenza di servizi sia adeguatamente motivato e quindi per la verifica delle radici giurisprudenziali in merito alla estensibilità del principio anche all'apposizione di prescrizioni e/o condizioni ad un parere favorevole si veda, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2014 n. 1180, 24 gennaio 2013 n. 434 e 23 maggio 2011 n. 3099).

6. – Fermo quanto sopra detto in sede di diritto, in punto di fatto il quadro documentale ricostruibile in base alle allegazioni offerte dalle parti in giudizio, disvela effettivamente, per come contestato dalla parte ricorrente, una carenza di motivazione in ordine alle prescrizioni e condizioni richieste dalla Soprintendenza e poi fatte proprie, in sede di definitivo esito della procedura in conferenza di servizi, dal Provveditorato.

In particolare, per quel che si legge all'interno del provvedimento prot. n. 1702 del 10 marzo 2014 con il quale è stata definita la procedura in conferenza di servizi con riferimento al progetto "Comune di Roma-Edificio ex Vasca Navale-Progetto di ristrutturazione e ampliamento per la Facoltà e i Dipartimenti di Ingegneria-II lotto-Variante al progetto assentito con provvedimento di raggiunta intesa prot. n. 7549 del 29 novembre 2002", espletata tenendo conto delle norme sopravvenute nella legge n. 241 del 1990 ed in particolare dell'art. 14-ter il cui comma 6-bis specifica che "l'amministrazione procedente (...) valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza (...)" nonché del successivo comma 7 a mente del quale "Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata", il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Lazio l'Abruzzo e la Sardegna, nell'autorizzare la realizzazione di quanto descritto nel progetto definitivo relativo al II lotto di opere da realizzarsi, ha

esplicitamente prescritto che detto “progetto definitivo dovrà recepire le raccomandazioni, indicazioni e prescrizioni rese dalle Amministrazioni nella sede della Conferenza in oggetto, strettamente attinenti la realizzazione dell’opera esaminata nell’ambito del presente procedimento, così come i pareri allegati che costituiscono parte integrante del presente provvedimento” (così, testualmente, nel corpo del provvedimento qui impugnato in via principale).

Si legge inoltre nel parere espresso dalla Soprintendenza, testualmente, che “esaminata la documentazione pervenuta, esprime parere di massima favorevole con le seguenti prescrizioni: 1. Dovrà essere mantenuta la testata della vasca navale (denominata corpo C) procedendo al suo consolidamento e restauro; 2. Tutti i macchinari esistenti dovranno essere puntualmente conservati e mantenuti in situ”. Null’altro segue, né sotto il profilo delle ragioni tecnico giuridiche con riguardo alle valutazioni che hanno indotto la Soprintendenza ad imporre le suindicate condizioni né con riguardo alle riflessioni che indurrebbero la Soprintendenza a superare il contenuto delle illustrazioni tecniche rese in sede di integrazione istruttoria della conferenza di servizi dall’Università, posto che è la stessa Soprintendenza ad affermare che il parere “di massima favorevole”, seppur condizionato al rispetto delle suindicate prescrizioni, viene reso dopo aver esaminato la “documentazione pervenuta”.

Il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi riproducendo il breve contenuto del parere condizionato espresso dalla Soprintendenza e fatto proprio senza alcuna indicazione specifica da tutte le amministrazioni partecipanti alla procedura, non colma affatto il “gap” motivazionale che si è sopra evidenziato, finendo con l’amplificarlo e radicalizzarlo all’interno del provvedimento conclusivo. Difatti nella parte “in premessa” del provvedimento steso dal Provveditorato interregionale si riscontra una analitica e puntuale ricostruzione cronologica delle attività e degli atti che hanno caratterizzato il percorso della procedura, con specifica

indicazione dei percorsi amministrativi seguiti e delle disposizioni normative che hanno assistito ogni fase dell'istruttoria, tuttavia quando si giunge al "dispositivo" dell'atto, tenendo conto dei risultati delle valutazioni tecniche sviluppate dalle amministrazioni coinvolte, il Provveditorato, senza far seguire alcun chiarimento in ordine alla scelta assunta, fa proprie incondizionatamente "le raccomandazioni, indicazioni e prescrizioni rese dalle Amministrazioni nella sede della Conferenza in oggetto (...)".

Tale comportamento istruttorio e la conseguente decisione attizia conclusiva manifestano con evidenza una carenza di motivazione in ordine alle scelte manifestate dalle amministrazioni coinvolte nella procedura ed in particolare con le prescrizioni e condizioni imposte al progetto sottoposto all'attenzione delle amministrazioni stesse.

7. – In ragione delle suesposte osservazioni le censure dedotte dalla parte ricorrente si prestano ad essere condivise con riguardo al difetto di motivazione degli atti della procedura e del provvedimento finale con specifico riferimento alle condizioni e prescrizioni imposte alla realizzazione del progetto dalla Soprintendenza ed accolte, pedissequamente, dal Provveditorato, di talché il ricorso può trovare accoglimento con annullamento degli atti impugnati "in parte qua", fatta ovviamente salva l'adozione di nuovi provvedimenti con adeguata motivazione da parte delle amministrazioni competenti.

Stima il Collegio che sussistono valide ragioni per formulare, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a, un giudizio di piena compensazione delle spese di lite tra le parti controvertenti, stante la peculiarità, anche tecnica, della vicenda contenziosa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater)

pronunciando in via definitiva sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla (“in parte qua”) il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del 27 novembre 2014 e del 13 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

Maria Laura Maddalena, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/07/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)