



Prof. Avv. Angelo Piazza
Prof. Avv. Gennaro Terracciano
Avv. Andrea Marco Colarusso
Piazza San Bernardo, n. 101 – V piano
00187 Roma
Tel. 06.92939238 – Fax 06.56563579

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO – ROMA

Ricorso

Nell'interesse di **CPI Tor di Valle S.p.A.** (C.F./P.I. 03873000131), con sede legale in Erba (CO), alla Via Pian dell'Erba, n. 5, in persona del Consigliere Delegato e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Giuseppe Colombo (C.F. CLMGPP69B17F704B), nato a Monza (MB), il 17/02/1969, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dagli Avv.ti Prof. Angelo Piazza (C.F. PZZNGL55P13A944X), Prof. Gennaro Terracciano (C.F. TRRGNR60E08F839R) e Andrea Marco Colarusso (C.F. CLRNRM87L04A512L), elettivamente domiciliata in Roma, alla Piazza San Bernardo, n. 101, ove si chiede di ricevere ogni eventuale notifica e/o comunicazione, anche a mezzo telefax al numero 06.56563579, oppure ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata:

angelo.piazza@legalmail.it;

gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org;

avv.andreamarco.colarusso@pec.it

- *ricorrente*-

contro

- **Roma Capitale** (C.F./P.I. 02438750586), con sede in Roma, alla Piazza del Campidoglio, n. 1 (00186), in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*;

- *resistente*-

e nei confronti di

- **A.S. Roma S.p.A.** (C.F. 03294210582, P.I. 01180281006), con sede in Roma, al

Piazzale Dino Viola, 1 (00128), in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **Eurnova S.p.A.** (C.F./P.I. 09810631003), con sede in Roma, alla Via Tevere, n. 48 (00198), in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **Regione Lazio** (C.F./P.I. 80143490581), con sede in Roma, Via Rosa Raimondi Garibaldi, n. 7 (00145), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;

- *controinteressate*

per l'annullamento

- della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 75 del 21 luglio 2021, pubblicata nell'Albo Pretorio *on line* di Roma Capitale dal 4 agosto 2021 al 18 agosto 2021, notificata in data 07/09/2021, avente ad oggetto *“Progetto del Nuovo Stadio in località Tor di Valle presentato, ai sensi dell'art. 1, comma 304 della Legge n. 147/2013 e ss.mm.ii.: Provvedimento di autotutela ai sensi del Capo IV bis della Legge 241/1990 e ss.mm.ii. espressione del potere implicito della P.A., Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 32 del 14 giugno 2017 di “Conferma della dichiarazione di pubblico interesse alla proposta di realizzazione del nuovo Stadio a Tor di Valle di cui alla Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 132/2014, adeguata al mutato quadro delle condizioni ed obiettivi prioritari indicate nella Deliberazione di Giunta Capitolina n. 48/2017” e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti inclusa la Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 132 del 22 dicembre 2014”*;

- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa la nota prot. QI 41133 del 04/03/2021, adottata dal Direttore del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, avente valore di comunicazione di avvio del procedimento di revoca degli atti assunti dall'Amministrazione, ivi compresa la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 32 del 2017, nonché di tutti gli atti connessi e conseguenti, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 7 della Legge 241/1990.

nonché per la condanna di Roma Capitale

- al risarcimento dei danni patiti e patienti da C.P.I. Tor di Valle S.p.A., sotto il profilo del danno emergente e del lucro cessante;

e, in via subordinata, per la condanna di Roma Capitale

- a corrispondere a C.P.I. Tor di Valle S.p.A. l'indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990, nonché al risarcimento dell'eventuale maggior danno per responsabilità precontrattuale da atto lecito e per violazione dei canoni di buona fede e correttezza nell'azione amministrativa;

FATTO

1. Eurnova S.p.A., all'esito dell'Accordo sportivo del 26/05/2014 con A.S. Roma S.p.A., in qualità di Promotore ai sensi dell'art. 1, co. 304, lettera a), della L. n. 147/2013, presentava in data 29/05/2014 (acquisito al prot. n. 82424) il Progetto di Fattibilità del Nuovo Stadio della Roma in località Tor di Valle, da valere quale Progetto Preliminare.

Si evidenzia, sin d'ora, che il citato accordo sportivo era stato sottoscritto tra A.S. Roma SPV LLC. (c.d. "TopCo") ed Eurnova s.r.l., che si erano impegnate, *inter alia*, alla realizzazione del menzionato progetto dello stadio, con la successiva costituzione di una *newco* (Stadio TDV s.p.a., "StadCo").

Con nota prot. 118903 del 31/07/2014, era depositato l'allegato "Integrazione ad allegato E – Accordo con la Società sportiva A.S. Roma" e, con nota prot. 126882 del 18/08/2014, era allegato il Verbale del C.d.A. di A.S. Roma, con il quale si deliberava la sottoscrizione di un successivo accordo per l'utilizzo del nuovo "Stadio della Roma" in Tor di Valle, allegandosi uno schema dei termini e condizioni contrattuali che individuavano un primo periodo di utilizzo da parte della A.S. Roma s.p.a. pari a 30 anni (circostanze poi confermate, in data 09/09/2014, dal CEO della Stadio TDV S.p.A.).

A fronte di tanto, e all'esito dell'espletamento delle riunioni della Conferenza di servizi preliminare, nonché dei richiesti chiarimenti/integrazioni/modifiche, con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 132 del 22/12/2014, era dichiarato, ai sensi dell'art. 1, comma 304, lett. a), della Legge n. 147/2013, il pubblico interesse della proposta di realizzazione del nuovo Stadio della Roma a Tor di Valle, in variante al P.R.G. e in deroga al P.G.T.U., alle condizioni e prescrizioni precisate nei punti da 1 a 14 del dispositivo.

In data 30/05/2016, Eurnova depositava il progetto definitivo e, pertanto, con nota prot. 0457094 del 12/09/2016, era indetta la Conferenza di servizi decisoria, ai sensi della lett. b), comma 304, dell'art. 1 della L. n. 147/2013.

Tuttavia, in virtù della nota prot. QI 35727 del 27/02/2017, prendendosi atto della nota della Sindaca prot. RA 10782 del 22/02/2017, il Dipartimento PAU comunicava l'avvio del procedimento di verifica/ridefinizione dell'interesse pubblico dichiarato e, successivamente, con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 48 del 30/03/2017 (confermata con successiva Memoria di G.C. del 12/05/2017), era delineato il mutato quadro delle condizioni e degli obiettivi prioritari di realizzazione dell'opera.

Ciò determinava una rivisitazione del progetto rispetto a quello di cui alla Deliberazione n. 132/2014, da cui emergeva l'interesse alla realizzazione dell'intervento sulla base di una proposta progettuale adeguata (con riguardo alla diminuzione della S.U.L., al rispetto di *standard* ambientali e di tutela del rischio idrogeologico, nonché all'individuazione e implementazione delle opere di interesse generale).

La Conferenza di servizi decisoria, pertanto, si concludeva con D.D. n. G04342 del 05/04/2017 con esito negativo, invitandosi il proponente a presentare le proprie osservazioni, corredate da documentazione progettuale idonea a superare i dissensi espressi.

In data 24/04/2017 (al prot. QI 72359/2017), 04/05/2017 (al prot. QI 77853/2017) e 25/05/2017 (al prot. QI 92494), Eurnova consegnava i richiesti elaborati di adeguamento tecnico-progettuale.

Inoltre, con documento acquisito al prot. QI 92494 del 25/05/2017, si confermava la disponibilità di addivenire alla successiva formalizzazione di un accordo tra Eurnova e A.S. Roma, volto a garantire il vincolo di utilizzo dell'impianto in modo prevalente per la durata di anni 30, opponibile a terzi, nonché l'impegno del proponente al rispetto del vincolo di destinazione *sine die*, garantendo il requisito di strumentalità di cui alla lett. a) del comma 304 della L. n. 147/2013, a pena di decadenza dei benefici di legge, mediante corresponsione di

una somma commisurata al valore della trasformazione immobiliare attualizzato, da garantirsi mediante fideiussione. Tali impegni avrebbero dovuto essere formalizzati in apposita pattuizione prima della stipula della convenzione e poi recepiti formalmente nella stessa, anche mediante la sottoscrizione da parte di A.S. Roma.

Si specificava, inoltre, che le obbligazioni inerenti all'esecuzione delle opere di interesse generale dovevano essere recepite in specifico Atto d'Obbligo, anch'esso da formalizzare prima della convenzione urbanistica.

2. Conseguentemente, con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 32 del 14/06/2017, era confermata la dichiarazione di pubblico interesse sulla proposta di realizzazione del Nuovo Stadio in Località Tor di Valle, in variante al P.R.G. vigente, alle condizioni cui alla Deliberazione n. 132/214, adeguate al mutato quadro delle condizioni ed obiettivi prioritari indicati nella Deliberazione di G.C. n. 48/2017.

All'esito della presentazione dell'adeguamento del progetto definitivo in data 15/06/2017 (per come corredato da ulteriori integrazioni progettuali), su istanza di Eurnova, con nota prot. 461572 del 15/09/2017, la Regione Lazio indiceva una nuova Conferenza di servizi decisoria, il cui esito positivo con prescrizioni era formalizzato con Determinazione regionale n. G18433 del 22/12/2017, con trasmissione della determinazione medesima ai rappresentanti unici delle Amministrazioni partecipanti e intervenute alla conferenza.

In data 12/04/2018 era pubblicato e depositato in Albo Pretorio il progetto definitivo, che comportava una Variante urbanistica e, entro il termine ultimo del 12/05/2018, pervenivano n. 61 osservazioni, affrontate dai competenti uffici comunali e dagli enti coinvolti.

All'esito della costituzione da parte dell'Ufficio di Gabinetto della Sindaca, con D.D. n. 86/2019, di un apposito Gruppo di lavoro quale delegazione per la gestione del progetto, con Deliberazioni di G.C. n. 162 del 7/8/08/2020 e n. 163 del 07/08/2020, erano approvati gli Schemi di Accordo di Collaborazione, rispettivamente, con la Regione Lazio per il potenziamento infrastrutturale della

linea ferroviaria Roma-Lido, e con la Città Metropolitana per il potenziamento della mobilità su gomma.

A seguito delle vicende giudiziarie verificatesi nell'estate del 2018, il Comune dichiarava di aver disposto *“l'avvio di tutti necessari ed opportuni approfondimenti sui procedimenti e su tutti gli atti tecnico-amministrativi posti in essere, nonché un approfondito esame delle prescrizioni, osservazioni, raccomandazioni ed indicazioni contenute nei diversi pareri espressi in Conferenza di Servizi da parte degli Enti partecipanti”*.

Gli esiti positivi di detta attività istruttoria venivano raccolti nella Relazione prot. QI 157473 del 10/10/2019, a firma del Direttore del Dipartimento PAU, che riportava gli esiti della *Due Diligence* di tutto il procedimento amministrativo svolto, in particolare per quanto riguarda lo studio trasportistico e gli aspetti tecnico-amministrativi.

Con successiva nota prot. QI 7949 del 22/07/2020, il Dipartimento PAU confermava alle Società l'avvenuta consegna *brevi manu* della versione finale del testo dello schema di convenzione, che prevedeva la necessaria e propedeutica sottoscrizione di Atto d'Obbligo e la formalizzazione di accordo tra parte di Eurnova e A.S. Roma, con l'individuazione di termini e garanzie del vincolo trentennale di utilizzo in via prevalente/esclusiva dell'impianto (tale richiesta era reiterata in data 12/08/2020).

In data 13/10/2020, il Dipartimento PAU comunicava a Eurnova e A.S. Roma s.p.a. di aver ricevuto, con nota prot. QI 108946 del 05/10/2020, comunicazione da parte del custode giudiziario della pendenza presso il Tribunale di Roma di procedura esecutiva a cui era sottoposto il terreno e il sovrastante impianto sportivo dell'Ippodromo di Tor di Valle, invitando le parti a fornire chiarimenti.

In data 15/10/2020, Eurnova s.r.l. e CPI Tor di Valle s.p.a., concludevano, rinnovando gli impegni già precedentemente assunti, un contratto preliminare di compravendita dell'area di Tor di Valle, stabilendo, inoltre, che una parte del corrispettivo sarebbe stata corrisposta mediante accollo privativo da parte del promissario acquirente dei debiti originanti dal giudizio del promittente venditore pendente con il “Fallimento SAIS”, nonché da quello pendente con Impresa

Pizzarotti & C. S.p.A., Edil Fiorentini s.r.l., PSC s.p.a..

Nell'ambito di detto preliminare, il promittente venditore si obbligava a trasferire al promissario acquirente la possibilità di partecipare alle trattative e, conseguentemente, di acquisire a richiesta la titolarità delle posizioni giuridiche originanti dalla proposta progettuale, con l'impegno di ottenere da Roma Capitale il riconoscimento e l'assenso scritto del menzionato subentro.

A conferma di tali impegni, era stabilito che una parte del corrispettivo di vendita dell'area, individuata in € 4.000.000,00 (c.d. "*Earn out*"), sarebbe stata corrisposta all'esito dell'avvenuta realizzazione del progetto dello Stadio della Roma.

Queste circostanze erano evidenziate da Eurnova a Roma Capitale, anche all'esito della menzionata nota del 13/10/2020.

3. A fronte di tanto, e con il decorso di un lasso di tempo in cui si era verificato un cambio nell'assetto societario di A.S. Roma con l'ingresso di nuovi proprietari e di un rinnovato *management*, inopinatamente, con nota a mezzo p.e.c. del 26/02/2021, la società sportiva, alla luce delle asserite circostanze emerse circa la non disponibilità delle aree da parte del proponente (nella specie, iscrizioni pregiudizievoli, promessa in vendita a un terzo, pendenza di procedure esecutive immobiliari), dei ritardi accumulatisi, nonché degli effetti finanziari della crisi pandemica, rappresentava l'indisponibilità a concludere l'*iter* di approvazione, ritenendo che "*i precedenti impegni e discussioni non sono mai stati vincolanti e/o, comunque, non possono più ritenersi efficaci, vincolanti e/o attuali, incluso l'accordo sportivo del 2014 concluso in ottemperanza all'art. 1, comma 304, della Legge n. 147/2013*", chiedendo a Roma Capitale "*di adottare le misure necessarie od opportune per estinguere definitivamente il procedimento relativo al Progetto e revocare tutti gli atti sin qui adottati*".

Eurnova, con comunicazione dell'1/03/2021, replicava puntualmente alle considerazioni di AS Roma s.p.a. a sostegno della sua determinazione di non proseguire l'*iter* approvativo e, a fronte di ciò, con nota prot. QI 41133 del 04/03/2021, Roma Capitale intimava alle società, entro 30 giorni, a fornire adeguate garanzie sulla prosecuzione del procedimento.

Tale nota istruttoria, resa peraltro in pendenza della procedura di cessione delle

aree, nota all'Ente, con successivo subentro di nuovo proponente, era qualificata come atto avente valore di comunicazione di avvio del procedimento di revoca degli atti assunti, ivi inclusa la Deliberazione n. 32/2017.

In risposta alla stessa pervenivano le note di Eurnova, assunta al prot. QI 50115 del 16/03/2021, nonché di A.S. Roma s.p.a., assunta al prot. QI 57193 del 24/03/2021, e, conseguentemente, la comunicazione di Roma Capitale prot. QI 60099 del 27/03/2021.

Ed ancora, intervenivano le seguenti interlocuzioni: comunicazione di AS Roma s.p.a., assunta al prot. QI 69560 del 09/04/2021; comunicazione di Eurnova s.p.a., assunta al prot. QI 81177 del 26/04/2021; comunicazione di AS Roma s.p.a., assunta al prot. QI 86340 del 03/05/2021.

In tutte le dette interlocuzioni Eurnova rappresentava dettagliatamente l'imminente definizione della modificazione soggettiva della titolarità dell'area e della posizione di proponente e la circostanza che essa era suscettibile di superare i presunti ostacoli alla prosecuzione dell'*iter*, limitandosi l'A.S. Roma a rappresentare il proprio intendimento di non considerarsi vincolata dall'accordo sportivo e di non ritenere più sussistenti le condizioni per la definizione del procedimento, sollecitando la definizione del procedimento amministrativo di autotutela.

In via ulteriore, deve soggiungersi che, con comunicazione del 28/04/2021, assunta al prot. del Dipartimento PAU QI 83076, CPI Tor di Valle s.p.a. interveniva formalmente nel procedimento, confermando il proprio intendimento di acquistare l'area, addivenendo alla stipula dell'atto pubblico di compravendita in esecuzione del contratto preliminare del 20/10/2020 (poi effettivamente avvenuta in data 06/07/2021), e impegnandosi, congiuntamente con l'Amministrazione Comunale, ad esplorare tutte le soluzioni volte a preservare l'enorme sforzo amministrativo profuso, anche mediante ipotesi progettuali modificative rispetto a quelle agli atti.

Ciononostante, in data 28/05/2021, la Giunta Capitolina, con decisione n. 63 assunta in pari data, sottoponeva all'approvazione dell'Assemblea la proposta di

Deliberazione (prot. n.RC/16372/2021), avente ad oggetto l'adozione del provvedimento di autotutela.

Eurnova s.p.a. presentava agli uffici del Comune, alle competenti Commissioni dell'Assemblea e, per conoscenza, alla Procura Regionale della Corte dei conti, nuove articolate controdeduzioni del 07/06/2021, del 16/06/2021, del 30/06/2021 e del 15/07/2021.

Parallelamente, in data 06/07/2021, con atto per Notar Mariangela Pasquini in Roma, rep. n. 3358, racc. n. 2172, Eurnova vendeva a CPI Tor di Valle s.p.a. l'intero complesso immobiliare (Fabbricato e Terreno edificabile) per il complessivo importo di euro 42.065.000,00, convenendosi che il prezzo sarebbe stato corrisposto in parte mediante accollo da parte dell'acquirente dei debiti ipotecari della parte venditrice e dei debiti nei confronti di Impresa Pizzarotti & C. s.p.a. *et al.*, nonché dichiarando di aver provveduto o di voler provvedere alla cancellazione delle ipoteche e all'estinzione dei pignoramenti.

Quanto detto confermava pienamente gli impegni già rappresentati a Roma Capitale, prima da Eurnova, e poi anche dalla stessa CPI nella comunicazione del 28/04/2021.

4. Ciononostante, con la Deliberazione n. 75 del 21/07/2021, pubblicata dal 04/08/2021 al 18/08/2021, l'Assemblea Capitolina, previo parere delle competenti Commissioni permanenti (VIII – Urbanistica nella seduta del 16/06/2021; X – Sport, Benessere e Qualità della Vita nella seduta del 24/06/2021; IV – Ambiente nella seduta del 28/06/2021), approvava la proposta di Deliberazione trasmessa in data 28/05/2021 dalla Giunta, sulla base delle motivazioni che possono qui di seguito riassumersi:

a) erano emerse rilevanti criticità, sia di carattere oggettivo (mancata trasmissione dell'Atto d'Obbligo, strumentale alla sottoscrizione della convenzione; mancate dettagliate individuazioni e qualificazioni dei comparenti alla futura convenzione al fine di effettuare le verifiche di legge sugli stessi), sia di carattere soggettivo (diversità di posizioni tra Eurnova e AS Roma s.p.a. circa la validità ed efficacia dei reciproci impegni negoziali assunti in data 26/05/2014);

b) la reiterata conferma da parte di AS Roma di non voler proseguire nell'*iter* procedimentale originato con la Deliberazione n. 132/2014 e proseguito con la successiva Deliberazione n. 32/2017, aveva fatto venire meno l'elemento, essenziale ai sensi della L. n. 147/2013, della comune volontà del Proponente e della Società Sportiva (che avrebbe dovuto partecipare anche alla sottoscrizione della convenzione con idonea prestazione di garanzie, come si evinceva anche dallo schema consegnato alle parti con p.e.c. del 22/07/2020);

c) Eurnova, anche ove intesa quale unica interlocutrice dell'intervento, non aveva provveduto a prospettare soluzioni concrete di prosecuzione e a rendere la documentazione richiesta;

d) con riguardo alla cessione delle aree, l'Amministrazione si dichiarava disponibile all'accettazione della stessa a patto che l'acquirente subentrasse nella qualifica di proponente con conseguente novazione degli impegni con AS Roma s.p.a.;

e) quale corollario e corredo dell'apparato motivazionale provvedimento, si rilevava con una petizione di principio dal seguente tenore che *“il procedimento amministrativo, contrariamente a quanto assunto da Eurnova S.p.A., non può proseguire in assenza di certezze nella figura dell'interlocutore, della perseguibilità certa nella sottoscrizione della Convenzione Urbanistica, dovendosi peraltro evadere da parte del Comune la prosecuzione dell'iter di Variante Urbanistica che permarrebbe anche in caso di mancata definizione della Convenzione ed atti successivi, Variante che sarebbe dovuta essere la conseguenza del progetto dello Stadio e non una sua premessa sulla potenziale prospettiva (divenuta incerta nell'an, nel chi, nel quando e nel quomodo) della realizzazione del progetto dello Stadio”*.

Per tali ragioni, l'Amministrazione determinava:

- valutata preliminarmente l'improcedibilità per causa non imputabile all'Amministrazione, di procedere al *“mero ritiro”* della Deliberazione n. 32 del 14 giugno 2017 e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, inclusa la Deliberazione n. 132 del 22 dicembre 2014;

- in virtù del mutamento della situazione di fatto e diritto riguardante il progetto, nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, non prevedibile e imputabile alle parti private, in via ulteriore, si configurava l'istituto dell'autotutela di cui al Capo IV bis

della L. n. 241/1990 (*sub specie* di revoca), non dovendosi riconoscere la corresponsione di indennità per imputabilità del fatto alla “*compagine del proponente*” ed essendo altresì necessario avviare valutazioni e quantificazioni di ogni eventuale pregiudizio in danno all’Amministrazione, anche ai sensi degli artt. 1175 e 1337 c.c.;

- di trasmettere il provvedimento alla Regione Lazio, affinché, quale titolare della Conferenza di Servizi, potesse assumere le determinazioni di competenza ai fini della riconduzione degli immobili alla destinazione urbanistica di cui al P.R.G. del 2008;

- di dare mandato agli uffici e all’Avvocatura Capitolina di avviare i più opportuni procedimenti volti alla valutazione e quantificazione di ogni eventuale pregiudizio in danno.

Tutto ciò premesso, il provvedimento di autotutela, configurato in modo ancipite dall’Amministrazione quale atto di “*mero ritiro*”, di “*ritiro*”, nonché, “*in via ulteriore e concorrente*”, di revoca ai sensi dell’art. 21 *quinquies*, merita di essere annullato per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Violazione e falsa applicazione dell’art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990 e dall’art. 1, comma 304, della L. n. 147/2013. Carezza dei presupposti di legge. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della L. n. 241/1990. Violazione del principio di proporzionalità, violazione del principio del legittimo affidamento. Eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento, irragionevolezza, illogicità e travisamento.

1. Come noto, la revoca, come ogni altro atto di ritiro, costituisce un tipico provvedimento di secondo grado, espressione del potere amministrativo di autotutela decisoria a carattere generale (sostanziantesi nel riesercizio di un potere di amministrazione attiva), con il quale la P.A., in presenza dei presupposti di legge, decide di risolvere conflitti attuali o potenziali e di incidere sull’efficacia e sull’esecutorietà di un provvedimento precedentemente adottato.

2. A differenza dell’annullamento d’ufficio, basato sulla presenza di vizi di

legittimità e dunque sulla rispondenza dell'atto ad espresse regole giuridiche, il fondamento della revoca si rinviene nella sfera libera dell'azione discrezionale (non essendo configurabile per gli atti vincolati) e impinge valutazioni di merito amministrativo-opportunità afferenti a regole non giuridiche di buona amministrazione.

L'efficacia *ex nunc* della revoca determina l'inidoneità del provvedimento alla produzione di ulteriori effetti giuridici, laddove questo sia ad efficacia durevole o, all'esito dell'introduzione del comma 1 bis dell'art. 21 *quinquies*, anche ad efficacia istantanea, ancorché esso non sia stato portato integralmente ad effetto.

Non sono, dunque, revocabili i provvedimenti che abbiano integralmente esaurito i propri effetti, per i quali pare difficile ipotizzare una efficace rivalutazione del profilo dell'opportunità della scelta amministrativa effettuata.

3. La codificazione normativa dello *ius poenitendi* nel tratto discrezionale dell'azione amministrativa, espressione di un potere ontologicamente inesauribile nella continua tensione al perseguimento dell'interesse pubblico in applicazione del principio di doverosità della funzione, non è esente da limiti normativi e/o presupposti applicativi.

Con riguardo alla revoca, essi si individuano, ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990, nei sopravvenuti motivi di pubblico interesse (le c.d. 'sopravvenienze estrinseche'), nel mutamento della situazione di fatto (le c.d. 'sopravvenienze intrinseche'), nonché nella nuova valutazione dell'interesse pubblico originario (che integra uno '*ius poenitendi* puro').

Tuttavia, al fine di delimitare l'ampia latitudine dei suddetti presupposti applicativi dell'istituto, definita mediante un richiamo a concetti giuridici indeterminati di difficile perimetrazione, si è avvertito, in primo luogo, che "*Ai fini della revoca non è sufficiente un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario*", specificandosi che "*le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario; in particolare, la motivazione della revoca deve esplicitare, non solo i contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche la prevalenza di tale interesse pubblico su*

quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole” (ex aliis, T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I, 05/01/2021, n. 69; T.A.R. Veneto-Venezia, Sez. III, 01/03/2021, n. 283).

4. Peraltro, se è vero che il mero decorso di un lungo lasso di tempo non è elemento decisivo ai fini della non revocabilità di un atto, non può omettersi di considerare che esso non può costituire un elemento neutro, siccome ai fini dell’esercizio del potere, oltre a darsi conto della sussistenza di un preminente interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione dell’atto, *“occorre, inoltre, una comparazione tra detto interesse pubblico e l’entità del sacrificio imposto all’interesse privato, tanto più quando, in ragione del tempo trascorso, l’interessato abbia maturato un legittimo affidamento alla conservazione del bene della vita”* (T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 17/07/2019, n. 1279; Cons. Stato, Sez. V, 23/07/2018, n. 4444; si v. anche Cons. Stato, sez. VI, 04/10/2017, secondo cui *“L’estrema tardività dell’intervento correttivo in sede di autotutela impone, a fronte della consistenza dell’affidamento ingenerato nei destinatari circa il consolidamento della loro efficacia, una motivazione particolarmente convincente circa l’apprezzamento degli interessi dei destinatari dell’atto, in relazione alla pregnanza e alla preminenza dell’interesse pubblico”*).

4.a. Tale complessa attività ponderativa e comparativa degli interessi, che concreta la *vis* applicativa degli esposti presupposti normativi, non è sufficiente che sia meramente espletata dall’Amministrazione, ma di essa deve darsi espressamente conto in una motivazione analitica ed esaustiva del provvedimento.

Il potere di revoca, quindi, in quanto connotato da un’ampia (e forse eccessiva) discrezionalità, esige che sia saldamente ancorato alle condizioni legittimanti di cui al citato art. 21 *quinquies*, al fine di non tramutarsi in una surrettizia volontà di determinare un *vulnus* alla stabilità delle posizioni giuridiche consolidate.

4.b. La giurisprudenza, in coerenza con la migliore dottrina, ha osservato che *“La configurazione normativa del potere di autotutela in esame si presta quindi ad essere criticata, nella misura in cui omette una adeguata considerazione e una appropriata protezione delle esigenze, sempre più avvertite come ineludibili, connesse alla tutela del legittimo affidamento (qualificato come « principio fondamentale » dell’Unione Europea dalla stessa Corte di Giustizia*

UE), ingenerato nel privato danneggiato dalla revoca e all'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici costituiti dall'atto originario, nonché più in generale alla stabilità dei provvedimenti amministrativi. E non vale, di per sé, la previsione della debenza di un indennizzo ai privati danneggiati dalla revoca a compensare gli squilibri regolativi sopra segnalati. Un'esegesi e un'applicazione della disposizione in esame che siano coerenti con i principi generali dell'ordinamento della tutela della buona fede, della lealtà nei rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione e del buon andamento dell'azione amministrativa (che ne implica, a sua volta, l'imparzialità e la proporzionalità) impongono, allora, la lettura e l'attuazione della norma secondo i canoni stringenti di seguito enunciati: **a) la revisione dell'assetto di interessi recato dall'atto originario deve essere preceduta da un confronto procedimentale con il destinatario dell'atto che si intende revocare; b) non è sufficiente, per legittimare la revoca, un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario; c) le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario; d) la motivazione della revoca deve essere profonda e convincente, nell'esplicitare, non solo i contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche la sua prevalenza su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole** (T.A.R. Trentino-Alto Adige, Sez. I, 03/01/2018, n. 2; T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I, 05/01/2021, n. 69).

5. È, inoltre, pacificamente acquisita nel nostro ordinamento la cogenza del principio del legittimo affidamento, di testuale derivazione comunitaria, in virtù della clausola di cui all'art. 1, comma 1, della L. n. 241/1990 introdotta dalla L. n. 15/2005, che fa rinvio all'applicabilità dei principi dell'ordinamento dell'Unione Europea.

Esso, infatti, non rileva unicamente quale canone di determinazione dell'indennizzo da atto lecito, tendenzialmente correlato al mero ripensamento della P.A., ma rappresenta anche un parametro di valutazione della legittimità dell'azione amministrativa e un limite esterno all'esercizio del potere di secondo

grado, unitamente al principio di certezza del diritto, alla buona fede e al decorso del tempo (trasfusi anche nella Carta di Nizza del 2001, quali corollari dei principi di legalità e buona amministrazione).

5.a Il principio di tutela dell'affidamento (nella sua declinazione di affidamento legittimo, quale limite preventivo all'azione amministrativa, e di affidamento incolpevole, quale situazione giuridica autonoma che si confronta con l'illecito della P.A. meritevole di tutela risarcitoria) ha, dunque, piena dignità sistematica nel nostro ordinamento.

5.b. Al riguardo, infatti, è stato rilevato che *“il principio della tutela del legittimo affidamento nell'operato della Pubblica Amministrazione - cui è stato dato un ruolo centrale in ambito europeo - in ambito nazionale, trovando origine nei principi affermati dagli artt. 3 e 97 Cost., è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni, limitandone l'attività legislativa ed amministrativa. In base all'art. 97 Cost., la P.A. è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento”* (T.A.R. Veneto-Venezia, sez. III, 28/10/2019, n. 1160).

Dunque, anche secondo la recente definizione di cui alle ordinanze del Consiglio di Stato nn. 2013 del 09/03/2021 e 3701 dell'11/05/2021, che hanno rimesso all'Adunanza plenaria la questione del risarcimento del danno derivante da lesione dell'affidamento (e dei connessi profili di riparto di giurisdizione), si tratta di un istituto di natura trasversale all'ordinamento giuridico che è correlato ad una situazione giuridica di vantaggio, assicurata ad un privato da un atto specifico e concreto atto della P.A., meritevole di tutela e che non può essere rimossa, salvo che non sia imposta da un consistente interesse pubblico sopravvenuto.

5.c. L'affidamento si considera legittimo quando non è correlato ad una mera aspettativa psicologica o di fatto, ma è presidiato da un elemento oggettivo, coincidente con l'attribuzione di un vantaggio derivato dall'atto della P.A., da un elemento soggettivo, coincidente con la buona fede del destinatario, che si

sostanza nella plausibile convinzione di avere titolo all'utilità in virtù della conformità giuridica della pretesa, nonché da un elemento cronologico, che consente di qualificare in termini di stabilità la posizione giuridica anche mediante il decorso del tempo che rafforza la convinzione sulla spettanza del bene della vita (cfr. anche Cons. Stato, Sez. III, 08/07/2020, n. 4392, nonché Cons. Stato, Sez. VI, Sent., 13/09/2021, n. 6268).

Si anticipa, sin d'ora, che, nel caso di specie, l'affidamento dei privati aveva già acquisito una significativa consistenza correlata ad una pretesa giuridicamente fondata alla spettanza del bene della vita, in virtù di un atto, quale la dichiarazione di pubblico interesse del progetto, a cui **non** doveva far seguito una procedura competitiva, e a cui aveva **già** fatto seguito il positivo esperimento della conferenza di servizi decisoria.

Il privato, dunque, aveva conseguito una posizione ben più concreta di una mera aspettativa psicologica o di fatto.

6. Quale precipitato applicativo degli esaminati principi, può inferirsi che la normativa in tema di revoca non legittima l'Amministrazione a ritornare sui propri passi ogniqualvolta, nel corso di una realtà magmatica e procedimentale di durata decennale, sopravvengono semplici situazioni nuove (ammesso che, come vedremo, nella specie, siano sopravvenienze reali quelle intervenute).

Occorre, invece, che, nella ponderazione dei contrapposti interessi da apprezzare, tali sopravvenienze siano tali da giustificare un radicale mutamento dell'assetto originario degli interessi.

Viceversa, si legittimerebbe la possibilità di una indiscriminata 'licenza di revocare' *sine die*, senza la previsione di un termine finale di esercizio quale è quello previsto per l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990, in conflitto con la certezza del diritto e con la stabilità di rapporti giuridici ormai consolidati.

7. Ciò premesso, nel caso che ci occupa i principi e le coordinate ermeneutiche enunciati sopra sono stati tutti sistematicamente violati.

Invero, appare evidente che il potere di revoca è stato esercitato in dispregio dei

limiti normativi, siccome la necessità di revisione dell'assetto di interessi fissato dall'atto originario non è stata, in primo luogo, preceduta da un adeguato e completo confronto procedimentale e ponderazione degli interessi del destinatario dello stesso (il proponente) e nemmeno del soggetto che aveva acquisito la proprietà dell'area (CPI).

È stato, altresì, ignorato che quest'ultimo si era impegnato contrattualmente a subentrare nelle trattative e nella conseguente posizione progettuale (circostanza di cui l'Amministrazione era venuta a conoscenza), nonché a corrispondere una parte del prezzo al fine di liberare la stessa da pesi e iscrizioni pregiudizievoli ritenuti ostativi alla stipula della convenzione.

7.a. Le ragioni addotte a sostegno della revoca, inoltre, denunciano una palese inadeguatezza della motivazione in ordine alla consistenza, attualità e intensità dell'interesse pubblico da perseguire.

7.b. Roma Capitale, nella Deliberazione in questa sede impugnata e negli atti ad essa presupposti (in particolare, nella nota del Dipartimento PAU prot. QI 41133 del 04/03/2021), ha ravvisato genericamente una situazione di crisi in ordine agli elementi del consenso necessari per il proseguimento congiunto dell'*iter* procedimentale, rinvenendo il mutamento di circostanze estrinseche soggettive e oggettive che avevano determinato una radicale modifica della situazione di fatto, a suo dire, asseritamente imprevedibile al momento dell'adozione del provvedimento originario, e tale da giustificare, a dispetto del decorso del di un lungo lasso di tempo e del consolidarsi degli effetti del provvedimento, una revisione dell'assetto di interessi originariamente a suo tempo previsto.

7.c. Tali circostanze sono state individuate essenzialmente:

- in una valutazione del venir meno degli elementi di consenso tra il proponente e la società sportiva utilizzatrice dell'impianto: trattasi di una valutazione superficiale, essenzialmente fondata su una comunicazione di A.S. Roma del 26/02/2021 che, in modo unilaterale e apodittico, aveva ritenuto mai vincolanti e, al contempo, non più vincolanti/efficaci/attuali (sulla base di una incomprensibile e ambigua qualificazione giuridica) gli impegni assunti ai fini della presentazione

della proposta;

- in una non meglio motivata valutazione di inattuabilità dell'*iter* procedimentale e del percorso convenzionale, all'esito di non meglio specificate criticità di carattere oggettivo e soggettivo. Tali valutazioni avevano un valore meramente potenziale allo stato del procedimento, derivante da presunte "divergenze" negli intenti della compagine realizzatrice degli interventi;

- in una non adeguatamente chiarita valutazione in ordine all'assenza di concrete assicurazioni sulla prosecuzione dell'*iter*, originanti dalla mancata sottoscrizione di Atto d'Obbligo, vincolo sportivo e del rilascio delle correlate garanzie, che anch'esse avevano un valore potenziale, in quanto erano attività da svolgere all'atto della sottoscrizione della convenzione;

- sull'asserito rilievo della mancata assicurazione delle dettagliate individuazioni e qualificazioni di ciascun soggetto comparente alla stipulazione della convenzione, originanti anche dalla considerazione per cui la mera cessione delle aree a CPI doveva essere accettata dall'Amministrazione, a patto che l'acquirente subentrasse nella qualifica di proponente, con novazione degli impegni sportivi. Tale accettazione, invero, non era necessaria, in quanto non si versava in tema di cessione del contratto o dell'obbligazione, ma del subentro del CPI nella qualifica di proponente in forza del patto contenuto nel preliminare, peraltro reso noto agli altri soggetti della vicenda.

7.d. A fronte di ciò, e sulla base di generiche argomentazioni, per nulla afferenti a considerazioni di legittimità o di merito sullo svolgimento del procedimento, l'Amministrazione, frettolosamente e in totale dispregio dell'interesse pubblico e privato inciso dall'atto di riesame, ha adottato la sproporzionata scelta di revocare *tout court* la dichiarazione di pubblico interesse, sebbene i presupposti considerati non potessero integrare circostanze assolutamente e definitivamente ostative alla prosecuzione e definizione dell'*iter*.

In buona sostanza, al di là di argomentazioni generiche e strumentali richieste istruttorie con brevi termini perentori fissati in mala fede, l'Amministrazione si è limitata ad accettare acriticamente il rifiuto e il diniego di A.S. Roma s.p.a. della

vincolatività dell'accordo, erroneamente qualificandolo come elemento che con certezza e decisività imponeva un irrimediabile naufragio dell'*iter* procedimentale.

8. Sintomatica del contegno sproporzionato, della mancanza di buona fede e della ferrea (pre)determinazione di porre fine ad ogni costo all'*iter* procedimentale, si rivela la mancata considerazione (e la non adeguata valutazione e motivazione) - non certamente improntata alla tutela dell'interesse pubblico, né rispettosa dell'immane sforzo amministrativo profuso - della circostanza per cui il subentro di CPI poteva essere in grado di superare anche i paventati ostacoli in ordine alla disponibilità delle aree libere da pesi (che era conseguibile all'atto della stipula della convenzione), nonché della circostanza che il progetto impegnava comunque altre aree, pubbliche e private da espropriare, non ancora nella disponibilità dell'Ente. I detti ostacoli erano stati illegittimamente lamentati da A.S. Roma nella sua ingiustificata dichiarazione di mancata disponibilità a proseguire l'*iter* progettuale e acriticamente condivisi dal Comune.

Il subentro, peraltro, è stato reso impossibile dall'adozione del provvedimento di revoca, emesso a breve distanza dal completamento della procedura traslativa delle aree, avvenuta il 06/07/2021, dei cui tempi l'Amministrazione era stata resa edotta all'esito dell'avvio del procedimento.

In costanza del completamento della procedura traslativa dell'area, Roma Capitale ha formalisticamente assegnato ai privati un termine breve – del tutto risibile considerate le lungaggini procedurali che avevano interessato la pregressa vicenda progettuale – per fornire alcuni documenti propedeutici alla stipula della convenzione e per individuare l'identità dei comparenti.

9. Tutte le descritte circostanze attestano, dunque, che si è trattato unicamente di un immotivato ripensamento circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario, mediante una costruzione argomentativa volta delineare strumentalmente una irrimediabile e definitiva crisi dei necessari elementi di consenso e, genericamente, una indisponibilità delle parti ad addivenire ai successivi passaggi di un procedimento oramai giunto alla conclusione.

9.a. Deve soggiungersi che anche l'indicata opportunità di evitare contenziosi

all'esito dei quali l'amministrazione poteva risultare soccombente, sebbene potesse rappresentare, in linea teorica, ragione di riesame del provvedimento amministrativo, doveva comunque essere coniugata con un preminente interesse pubblico che rendeva inopportuna o non conveniente la scelta precedentemente assunta (Cons. Stato, Sez. V, 16/02/2021, n. 1415).

10. La motivazione della revoca non appare analitica e convincente, non solo per la mancata esternazione dei contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche del giudizio di prevalenza di esso su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole.

10.a. L'apprezzamento e la motivazione in ordine a tale prevalenza, inoltre, era, nella specie, tanto più stringente, quanto più consolidate, all'esito del decorso del tempo, erano le opposte situazioni giuridiche soggettive che ad esso si opponevano.

Al contrario, partendo da una generica e confusa comunicazione di AS Roma s.p.a. circa la non vincolatività dell'accordo, anche alla luce di un'*iter* procedimentale lungo e complesso, si è superficialmente considerato che il percorso convenzionale ed obbligatorio era definitivamente divenuto inattuabile.

E ciò con la strumentale valorizzazione di sopravvenienze che non avevano irrimediabilmente alterato il quadro fattuale e in difetto del contemperamento degli altri interessi coinvolti nella vicenda, ad onta dei legittimi affidamenti e delle posizioni giuridiche dei privati investitori che si erano dichiarati disponibili a superare l'ennesima situazione di *impasse* che aveva interessato il tormentato *affaire Tor di Valle*.

11. Il corredo motivazionale del provvedimento appare, dunque, imbastito da generiche e contraddittorie argomentazioni, tralasciando completamente di apprezzare la rilevanza delle argomentazioni prospettate dai privati investitori pervenute nel procedimento di revoca, con evidente violazione delle garanzie partecipative di cui alla L. n. 241/1990, laddove:

- nessun cenno si è fatto alle acquisite garanzie sulla libera disponibilità dell'area, che originavano dalla stipulazione dell'atto di cessione;

- nessun cenno si è fatto alla dichiarata disponibilità della parte subentrante di percorrere tutti i passaggi procedurali necessari per la conclusione dell'*iter*;
- dopo aver evidentemente apprezzato positivamente la valenza dell'accordo sportivo del maggio 2014, quale requisito essenziale per il vincolo di prevalente utilizzo ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, senza peraltro nulla eccepire in ordine alla circostanze che esso era stato sottoscritto con AS Roma SPV LLC., soggetto diverso dal detentore del titolo sportivo, Roma Capitale ha, dapprima, richiesto ai privati l'ulteriore sottoscrizione di un accordo e la prestazione di adeguate garanzie fideiussorie solo all'atto della stipula della convenzione urbanistica, indi, ha considerato quale sopravvenuta crisi del consenso tra proponente e società sportiva una mera comunicazione a mezzo *e-mail* che, con un colpo di spugna, ha cancellato ogni traccia dell'accordo sportivo precedentemente apprezzato in modo favorevole per avviare l'iter procedimentale.

12. In via ulteriore, la revoca della dichiarazione di pubblico interesse è stata rivolta al riesercizio di un potere oramai consumato mediante il riesame di un atto ad efficacia, sì durevole, ma i cui effetti erano stati integralmente già esauriti e in ogni caso superati.

Ciò in quanto, all'esito della Deliberazione n. 32/2017, era stata indetta la conferenza di servizi decisoria che, in data 22/12/2017, con Determinazione Dirigenziale n. G18433 era addivenuta alla formalizzazione di una conclusione positiva, avente, *ex lege* n. 147/2013 e D.L. 50/2017, valore di adozione di variante allo strumento urbanistico comunale, sostituendo ogni autorizzazione o permesso comunque denominato e necessario alla realizzazione dell'opera, determinante, del pari, la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, sulla base del progetto definitivo.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza costituiva atto finale con valore provvedimentale e di immediata lesività, avente valore approvativo del progetto definitivo e integrante un passaggio procedimentale ulteriore e consequenziale rispetto alla già acquisita dichiarazione di pubblico interesse in ordine al progetto preliminare.

Pertanto, la deliberazione, di revoca o di mero ritiro, appare illegittima anche sotto tale profilo, nonché è viziato di incompetenza ed eccesso di potere per sviamento il preteso rivolgimento degli effetti dell'autotutela decisoria sugli atti conseguenti alla Deliberazione n. 32/2017, siccome non può negarsi che essa non poteva e non può impingere atti non di esclusiva competenza dell'Amministrazione comunale.

Peraltro, all'esito della detta determinazione approvativa della conferenza di servizi, il progetto definitivo, in data 12/04/2018, era stato fatto oggetto di pubblicità in Albo Pretorio per la presentazione di osservazioni entro il termine di 60 giorni, giungendosi allo *step* di cui alla lett. b, del comma 304 dell'art. 1 della L. n. 147/2013, ovvero al passaggio finale di definizione consensuale della convenzione urbanistica.

Al riguardo, deve evidenziarsi che, in applicazione dei principi del *contrarius actus*, la competenza ai fini dell'adozione del provvedimento di autotutela decisoria e, dunque, del riesercizio del potere di riesame, è affidata esclusivamente all'Amministrazione procedente, essendo consentito, nel caso della conferenza di servizi decisoria, alle amministrazioni diverse da quella procedente il potere di sollecitare un intervento in autotutela, che deve comunque seguire il medesimo procedimento espletato per la determinazione conclusiva.

13. È innegabile che, per motivi sicuramente non informati ad una esigenza di tutela del pubblico interesse e alla salvaguardia dello sforzo procedimentale profuso e dei rilevanti pubblici e privati interessi coinvolti, l'Amministrazione abbia voluto sbrigativamente mettere una 'pietra tombale' sul Progetto Stadio, con un contegno, non solo viziato da violazione di legge per difetto dei presupposti, ma viziato oltreché da sviamento di potere per divergenza tra l'atto e la sua finalità tipica.

Con ciò sostanzialmente delegandosi la discrezionalità amministrativa al 'capriccio' o all'interesse di A.S. Roma s.p.a., che pretendeva di sciogliersi dall'accordo sportivo (ritenuto, contemporaneamente: mai vincolante, mai efficace, non più vincolante e non più efficace) con una semplice comunicazione inviata al Comune,

compulsandolo all'avvio e alla definizione del procedimento di revoca.

14. Sembra evidente anche la contraddittorietà e l'incongruenza estrinseca e intrinseca dell'agire amministrativo, per i seguenti profili.

14.a In primo luogo, la determinazione si pone in palese contrasto con le precedenti attestazioni della medesima Amministrazione sulla correttezza dell'*iter* procedimentale (ivi inclusa la Relazione di Due-Diligence, approvata con nota prot. QI 157473 del 10/10/2019).

14.b. Inoltre, la P.A., dapprima, aveva ritenuto l'accordo sportivo quale elemento costitutivo del vincolo ritenuto essenziale per addivenire alla dichiarazione di pubblico interesse ai sensi della L. n. 147/2013, per poi ritenerlo del tutto irrilevante, tanto da affidare il venire meno dell'elemento essenziale ad una mera dichiarazione unilaterale dell'AS Roma, del tutto priva di valore giuridico.

Ciò lascia intendere che, se è vero che la crisi degli elementi di consenso è stata affidata *tout court* all'unilaterale intendimento *ad libitum* della società sportiva, allora poteva ritenersi che l'accordo, peraltro sottoscritto con altro soggetto e non recante i termini di utilizzo dell'impianto da parte del detentore del titolo sportivo, *ab origine* non garantiva un sufficiente grado di vincolatività.

Pertanto, sia le esigenze del proponente che quelle di pubblico interesse erano state permanentemente lasciate in balia delle determinazioni unilaterali di A.S. Roma durante l'intero corso del procedimento amministrativo, con evidente illegittimità originaria dell'atto dichiarativo di pubblico interesse.

14.c. Ma vi è di più. L'Amministrazione, sfuggendo al gravoso onere di qualificare con precisione il provvedimento giuridico adottato, da apprezzarsi non solo quale mero incumbente nominalistico cui sopperisce l'attività qualificatoria del giudice, ma anche quale fondamentale elemento del corredo motivazionale che dà conto dell'esistenza dei presupposti di legge per l'esercizio del potere, ha definito il provvedimento, al contempo, quale atto di mero ritiro (pag. 13, ultimo periodo, nonché prima parte del dispositivo del provvedimento) e di revoca.

Nel provvedimento impugnato, inoltre, sono rinvenibili anche valutazioni afferenti alla legittimità del provvedimento originario che, come detto,

rifluirebbero anche da una considerazione di inevitabile inidoneità *ab origine* dell'Accordo Sportivo del 26 maggio 2014 a costituire una adeguata garanzia di stabilità del vincolo funzionale sportivo dell'impianto, sebbene ritenuto essenziale dalla legge ai fini della proposizione del progetto preliminare.

Deve rilevarsi, però, che il mero ritiro appare, nei presupposti, radicalmente diverso dalla revoca, in quanto si rivolge avverso un atto amministrativo inefficace, eliminandolo dal mondo giuridico, *ab origine* e non con efficacia *ex nunc*, tanto da potersi ritenere fondato sia su motivi di legittimità, sia su motivi di opportunità basati su fatti sopravvenuti e senza essere subordinato alla sussistenza di un nuovo, concreto ad attuale interesse pubblico che richiede il previo avviso di inizio del procedimento.

Inoltre, l'inefficacia originaria dell'atto rimosso non impone alla P.A. di valutare l'incidenza esterna delle sue precedenti statuizioni, in relazione all'affidamento eventualmente ingenerato nei terzi e alla concreta valenza di detto interesse (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 03/02/2000, n. 599). Tale valutazione, invece, è stata, effettuata, seppur superficialmente e scorrettamente, nella Deliberazione gravata, ai fini del diniego dell'indennizzo, che si contesterà nel prosieguo.

Orbene, è pacifico in giurisprudenza che l'esatta qualificazione di un provvedimento amministrativo vada effettuata tenendo conto del suo effettivo contenuto e della sua causa, a prescindere dal *nomen iuris* formalmente attribuito dall'Amministrazione, con la conseguenza che l'apparenza derivante da una terminologia eventualmente imprecisa od impropria, utilizzata nella formulazione testuale dell'atto stesso, non è vincolante, né può prevalere sulla sostanza e neppure determina di per sé un vizio di legittimità dell'atto.

Tuttavia, stante la presenza in motivazione di valutazioni e argomentazioni contraddittorie, siccome attinenti alla revoca e al mero ritiro, ma anche all'annullamento di ufficio (*id est*: "valutazioni che riguardano sia l'opportunità delle scelte, in raffronto agli interessi in gioco, sia profili concernenti la legittimità del procedimento"), è stato recentemente evidenziato che "La presenza di valutazioni che potrebbero ricondurre sia all'annullamento d'ufficio che alla revoca, non consente l'applicazione del criterio ermeneutico

sopra menzionato”, specificandosi che il potere giudiziale di qualificazione del provvedimento non può essere applicato *“mancando degli elementi univoci, che consentano di individuare il potere che l’amministrazione ha in concreto voluto esercitare (...)”*.

Il potere giudiziale di qualificazione giuridica, dunque, può applicarsi solo nei casi in cui sussistano degli elementi univoci, idonei a consentire l’individuazione del potere esercitato, mentre, non può applicarsi, laddove *“non emergono sufficienti e univoci indici per individuare in via interpretativa quale sia il potere che l’Amministrazione, a prescindere dal nomen iuris utilizzato (“revoca”), ha inteso esercitare in concreto (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 13 dicembre 2019, n. 5939), risultando richiamate nel corpo del provvedimento gravato una pluralità di elementi riconducibili a differenti fattispecie astratte, caratterizzate da presupposti e limiti sostanziali diversificati, posti anche a garanzia delle posizioni incise”* (T.A.R. Veneto, Sez. I, 14/01/2021, n. 52).

14.d. Nel caso in esame, appare evidente che l’attività qualificatoria del giudice in ordine alla natura del provvedimento adottato è resa impossibile dalla confusa e cumulativa di indicazione di presupposti riconducibili a diverse fattispecie astratte, siccome mirata a colpire cautelativamente in un ‘mucchio’ di plurali presupposti legittimanti l’esercizio del potere di autotutela decisoria e a tentare artificiosamente di coglierne quelli meno rischiosi per l’Amministrazione.

Ciò non consente di comprendere la natura del potere esercitato e di compiere una corretta indagine sulla sussistenza dei presupposti dello stesso, anche a tutela degli interessi privati incisi.

Se così è, anche laddove il giudice decidesse di qualificare come annullamento il provvedimento avverso:

- a) risulterebbe ancora una volta evidente la perplessa motivazione della determinazione amministrativa impugnata, inducente la illegittimità dell’atto;
- b) ne deriverebbe, non solo la violazione del termine di cui all’art. 21 *nonies* L. 241/90, ma anche l’assenza dei presupposti per l’emissione del provvedimento medesimo (verifica dell’illegittimità del provvedimento, anche ai sensi dell’art. 21 *octies*, nonché ponderazione, anche qui, dell’interesse pubblico alla rimozione dell’atto, secondo quanto sancito dal Consiglio di Stato, A.P., n. 8/2017).

15. Conclusivamente, può affermarsi che è stato fatto uso del potere di riesame secondo una modalità che potrebbe definirsi ‘capricciosa’, sulla base di un generico ripensamento sull’atto, peraltro sollecitato da un intendimento della società sportiva utilizzatrice, in assenza di un interesse pubblico sotteso all’esercizio dello *ius poenitendi*.

15.a Roma Capitale si è adagiata acriticamente alla volontà manifestata da A.S. Roma, prendendo l’abbrivio dalla comunicazione del 26/02/2021 dal tenore confuso e giuridicamente inesatto, con la quale si è preteso di sciogliersi dal vincolo dell’accordo sportivo in quanto invalido e inefficace, circostanza che mai era stata ritenuta ostativa all’avvio e alla prosecuzione del procedimento di dichiarazione del pubblico interesse.

Addirittura, Roma Capitale ha preteso di prescindere dalla questione relativa alla validità e all’efficacia dell’accordo, ritenendo, comunque, che erano venuti meno gli elementi del consenso (pag. 12, ultimo periodo, della deliberazione impugnata). L’Amministrazione capitolina, dunque, ha individuato illegittimamente nella revoca lo strumento per travolgere uno stato di fatto ormai consolidato, alterando irrimediabilmente i rapporti già sorti.

Siffatta revoca ha prodotto un danno irrimediabile alla posizione giuridica e alla legittima, e giuridicamente qualificata, aspettativa di CPI Tor di Valle s.p.a. che, anche in forza degli impegni contrattuali in virtù dei quali la società cedente nell’area ne avrebbe garantito il subentro nelle trattative e poi nella posizione formale di proponente, aveva manifestato all’Amministrazione tale intendimento (siccome riconosciuto dall’Amministrazione medesima che si era dichiarata disponibile ad accettare il subentro), entrando attivamente nelle interlocuzioni procedurali (ed essendo destinataria delle relative comunicazioni), percorrendo tutti i passi dovuti al fine del subingresso.

15.b Il potere di revoca, così esercitato – siccome non è stato preceduto da un adeguato confronto procedimentale, né con il destinatario dell’atto medesimo, che si intendeva revocare, e nemmeno con il soggetto potenzialmente subentrante, acquirente della proprietà dell’area, che si era, peraltro, impegnato a corrispondere

una parte del prezzo al fine di liberare la stessa da pesi e iscrizioni pregiudizievoli – è apparso anche violativo del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, a meno che non si ritenga che il nuovo impianto sportivo fosse utile e legittimo solo in quanto richiesto e funzionale ad una squadra di calcio determinata.

È anche inadeguato l'apprezzamento del rilevante interesse pubblico dei cittadini romani alla realizzazione di un prestigioso impianto sportivo, cui erano correlate una serie di opere di pubblico interesse con valore compensativo e perequativo.

Peraltro, la P.A. non ha considerato che proprio l'adozione della Deliberazione n. 32/2017 era giunta all'esito di un procedimento di ridefinizione del pubblico interesse che, all'epoca, si basava su un mutamento del quadro fattuale e giuridico, sul quale non si era ritenuto abbattere frettolosamente la scure della revoca.

Dunque, il mentovato principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria, ma ormai definitivamente acquisito nell'ordinamento nazionale, nella sua configurazione triadica derivante dall'ordinamento tedesco della idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto, se doverosamente applicato nella specie, avrebbe imposto – come non è avvenuto – di individuare una adeguata scelta provvedimento meno lesiva e ben possibile.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 *quinquies*, comma 1, della L. n. 241/1990. Sull'illegittimità del diniego dell'indennizzo originante dall'adozione del provvedimento di revoca. Violazione di legge. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento, irragionevolezza, illogicità e travisamento.

1. L'art. 1, comma 1, della L. n. 241/1990 dispone che l'attività amministrativa sia informata al rispetto dei principi comunitari, tra i quali rileva il principio del legittimo affidamento.

Come detto, l'attuale formulazione dell'art. 21-*quinquies* ha sancito espressamente la rilevanza della tutela dell'affidamento, che non ha il solo effetto di ristorare il pregiudizio subito, ma costituisce un elemento da valutare nella ponderazione delle altre situazioni soggettive coinvolte, al fine di apprezzare correttamente l'attualità

e la concretezza dell'interesse alla rimozione degli effetti del provvedimento originario.

2. L'assenza degli stringenti requisiti normativi e dei limiti temporali previsti per l'annullamento d'ufficio non può significare che l'esercizio della revoca sia per l'Amministrazione 'a costo zero' e/o che la stessa non debba tenere in debito conto i pregiudizi agli interessi dei privati.

La lettera della norma, infatti, sembra configurare un rapporto di consequenzialità/coesistenzialità tra revoca e indennizzo, e impone, altresì, in coerenza con il principio di proporzionalità, di esaminare se vi siano altre strade, anche meno gravose per i privati, per soddisfare il pubblico interesse.

Si ritiene che, in ogni caso, l'indennizzo non possa essere inteso quale prezzo standardizzato ed esaustivo che l'amministrazione corrisponde per ottenere una indiscriminata 'licenza di revocare', senza timore di vedersi obbligata a corrispondere ulteriori richieste risarcitorie.

3. Nel caso di specie, Roma Capitale, basandosi ancora una volta sull'unilaterale e non giuridicamente rilevante intendimento di A.S. Roma, si è limitata ad escludere del tutto la spettanza di un indennizzo, evidenziando genericamente e cumulativamente che 'i privati' si erano resi unici responsabili dell'arresto procedimentale, sicché l'Amministrazione era parte danneggiata dalla presunta impossibilità di proseguire l'*iter* procedimentale *"per fatto imputabile alla medesima compagine del proponente"*.

3.a Sebbene la formulazione normativa e l'interpretazione prevalente facciano ritenere che l'indennità non debba essere necessariamente quantificata contestualmente alla revoca, potendo anche essere liquidata in un atto separato, si ravvisa l'illegittimità del provvedimento in virtù della superficialità della valutazione e della conseguente esclusione della debenza dell'indennizzo, anche perché ancora una volta sintomatica della non corretta ponderazione degli interessi privati incisi dal provvedimento di autotutela.

In altre parole, l'Amministrazione non si è nemmeno posta il problema dell'indennizzo e, avendo omesso di esaminare partitamente ciascuna delle

posizioni private a cui la revoca aveva sottratto un bene della vita o un'utilità acquisita al patrimonio, ha liquidato la questione con un cumulativo, e perciò apodittico, addebito di colpa alla non meglio precisata "*compagine del proponente*".

3.b L'illegittimo diniego dell'indennizzo è, altresì, indicativo dell'esercizio di un potere in spregio alle logiche del risparmio della spesa pubblica e dell'apprezzamento dell'impatto delle scelte amministrative sugli equilibri di bilancio.

4. Dunque, nell'ambito del complesso e gravoso *iter* procedimentale per l'approvazione progetto del Nuovo Stadio della Roma, l'Amministrazione ha ritenuto di spendere soltanto qualche riga su una presunta condotta colposa del proponente, non specificando né provando alcuno degli elementi costitutivi di detta condotta colposa e non tenendo in debito conto né la stabilità degli effetti maturati dalla dichiarazione di pubblico interesse che aveva condotto alla successiva determinazione approvativa da parte della Conferenza di servizi decisoria, né l'interesse del privato originariamente proponente né, infine, l'aspettativa legittima e giuridicamente qualificata del subentrante CPI che si era espressamente obbligato, per il tramite dell'acquisita proprietà dell'area e della liberazione di pesi e gravami sulla stessa, ad addivenire al subentro quale proponente e alla successiva stipula della convenzione urbanistica.

In definitiva, la pregnanza del principio del legittimo affidamento, che ha indotto a valorizzare anche forme di tutela ulteriori rispetto alla corresponsione dell'indennizzo, è stata totalmente obliterata dalla P.A. che, pur di attuare in fretta il proprio disimpegno dal progetto dello Stadio, non si è posta il problema di apprezzare e ristorare i pregiudizi patiti dai privati.

III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 304, della L. n. 147/2013. Sulla considerazione dell'accordo con AS Roma s.p.a. quale elemento essenziale ai fini della conclusione dell'*iter* procedimentale. Eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento, irragionevolezza, illogicità e travisamento.

1. Come detto, ai sensi dell'art. 1, comma 304, della L. n. 147/2013, il soggetto che

intende realizzare l'intervento di costruzione di un impianto sportivo deve presentare al comune lo studio di fattibilità, a valere quale progetto preliminare, nonché un piano economico-finanziario e l'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente.

All'esito di tali adempimenti, il Comune, previa conferenza di servizi preliminare, dichiara il pubblico interesse della proposta.

2. Orbene, nel corso delle interlocuzioni procedimentali successive alla comunicazione di avvio del procedimento di autotutela, è stato evidenziato che, ai sensi dell'art. 2.2 e 4.3.1 dell'accordo sportivo, A.S. Roma e Eurnova non avevano posto in essere alcuna vincolante intesa sulle reciproche condizioni per l'utilizzo dello stadio, essendosi limitate ad una mera presa d'atto reciproca ai fini di quanto richiesto ai sensi dell'art. 1, comma 304, lett. a) della L. n. 147/2013.

In sostanza, si è evidenziato che gli unici termini di utilizzo dell'impianto erano contenuti in una lettera del 4 settembre 2014, avente carattere di ricognizione programmatica interna alla società sportiva e che non comportava alcun coinvolgimento del proponente (con ciò confermandosi, peraltro, che nessun accordo era intervenuto direttamente con l'A.S. Roma s.p.a., in quanto la pattuizione del 26/05/2014 era stata sottoscritta con il diverso soggetto AS Roma SPV LLC).

La non vincolatività dell'accordo sportivo e la non sufficienza ai fini delle condizioni di utilizzo, come detto, è stata in un certo senso riconosciuta anche da Roma Capitale che, tanto nelle interlocuzioni procedimentali, come nello schema del testo convenzionale, ha rinviato la definizione dei termini alla formalizzazione di un ulteriore accordo le cui risultanze dovevano essere recepite nella convenzione medesima.

3. Ed allora, delle due l'una:

- o l'atto oggetto di revoca era affetto da originaria illegittimità per assenza dell'elemento essenziale di un valido accordo sportivo che garantiva in maniera giuridicamente vincolante ed efficace la puntuale predeterminazione delle condizioni di utilizzo dell'impianto, con la conseguente illegittimità della gravata

deliberazione di revoca in quanto adottata in difetto dei presupposti di cui all'art. 21 *quinquies* e *nonies*;

-oppure dovrà ritenersi che la presentazione dell'Accordo Sportivo (che restava vincolante non potendo essere sciolto con l'unilaterale comunicazione di A.S. Roma) non poteva costituire un elemento essenziale e fondante la dichiarazione di pubblico interesse, integrando un mero presupposto di efficacia che poteva intervenire fino alla stipulazione della convenzione urbanistica.

3.a. Ancora una volta, dunque, si palesa l'illegittimità per contraddittorietà del contegno di Roma Capitale che ha preteso di fondare la revoca su una interpretazione formalistica del comma 304, che richiedeva la formalizzazione di un accordo **prima** della presentazione del progetto, quale elemento imprescindibile che aveva determinato la dichiarazione di pubblico interesse.

In ogni caso, ancora più incomprensibilmente ha evidenziato che la comune volontà poteva ravvisarsi "*indipendentemente dalla relativa validità ed efficacia*" dell'accordo, in altre parole ritenendo, da un lato, che anche un accordo invalido o inefficace da cui le parti potevano liberamente sciogliersi, allegato allo studio di fattibilità, potesse essere sufficiente ad attestare la comune volontà, imprescindibile ai fini della dichiarazione di pubblico interesse.

3.b. La considerazione che l'intesa fosse elemento costitutivo della fattispecie, che poteva anche sopravvenire nella formazione progressiva della stessa, e comunque non ostativo al momento della dichiarazione di pubblico interesse, si rinviene nelle previsioni del D.lgs. n. 38/2021 che, nel sostituire il termine "*accordo*" con il sintagma "*anche d'intesa*", non individua siffatta intesa quale elemento essenziale, quantomeno non nel momento della presentazione del progetto preliminare ai fini della dichiarazione di pubblico interesse.

La *voluntas legis* della novella normativa, seppur non vigente al momento dell'adozione degli atti procedurali gravati in virtù della clausola di differimento dell'entrata in vigore, si pone però in coerenza con la possibilità di formalizzazione anche in un momento successivo alla dichiarazione di pubblico interesse (come del resto avvenuto nel procedimento che ci occupa).

Ciò attesta che la mera difformità di vedute tra A.S. Roma e Eurnova non poteva integrare una sopravvenienza decisiva al fine di determinare un mutamento dell'assetto di interessi tale da giustificare il venire meno del pubblico interesse e attesta, anche sotto tale profilo, i presupposti per l'adozione del gravato provvedimento di revoca.

IV. Violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 7 del D.lgs. n. 267/2000. Violazione e falsa applicazione dello Stato di Roma Capitale. Violazione e falsa applicazione del Regolamento dell'Assemblea Capitolina.

Un ulteriore profilo di illegittimità della gravata Deliberazione si rinviene nella circostanza che la competente Commissione Capitolina Permanente - VIII Urbanistica, in violazione degli artt. 51, 87 e 90 del Regolamento dell'Assemblea Capitolina (come può chiaramente evincersi dal video della seduta del 16 giugno 2021, che si allega agli atti), ha espresso parere positivo in assenza del *quorum* costitutivo di un terzo dei membri che attestava la validità della seduta.

Ed infatti, dei 12 membri della Commissione Permanente, solo i tre che hanno espresso parere favorevole erano presenti al momento dell'espressione del voto, avendo i restanti membri partecipanti alla seduta chiaramente manifestato la volontà di uscire dalla seduta prima dell'espressione della votazione.

Ciò in violazione dell'art. 37 del Regolamento dell'Assemblea Capitolina, laddove prescrive che i consiglieri che escono dall'aula prima della verifica del numero legale o che abbiano dichiarato di non partecipare al voto non si computano nel numero legale necessario a rendere valida la seduta che, dunque, deve essere dichiarata chiusa alla prima mancanza del *quorum* costitutivo.

Il parere non vincolante della Commissione Consiliare si inserisce nel procedimento di approvazione della deliberazione consiliare, quale atto endo-procedimentale obbligatorio. Ne discende, pertanto, l'illegittimità della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina, siccome adottata in assenza del prescritto parere della commissione competente, che non poteva considerarsi validamente espresso in mancanza del numero legale.

V. Sulla richiesta di risarcimento del danno originante dall'illegittimità dei

provvedimenti impugnati.

1. L'illegittimo esercizio del potere di riesame avverso un atto ampliativo della sfera giuridica dei soggetti destinatari e direttamente interessati, a distanza di un lungo lasso di tempo, deve ritenersi foriero di un'obbligazione risarcitoria in capo alla pubblica amministrazione.

1.a. Siffatto scorretto esercizio determina una responsabilità dell'amministrazione, nella configurazione aquiliana recentemente accettata dall'Adunanza Plenaria n. 7/2021, non solo nei confronti del proponente, destinatario della dichiarazione di pubblico interesse del progetto, ma anche nei confronti della odierna ricorrente CPI che, legittimamente confidando nell'acquisita stabilità della dichiarazione di pubblico interesse, i cui esiti erano rifluiti anche nella successiva determinazione finale della conferenza di servizi approvativa del progetto definitivo e nella pubblicazione del progetto in Albo Pretorio ai fini della variante urbanistica, era addivenuta all'acquisizione della proprietà dell'area.

La citata operazione di compravendita, come attestato nel contratto preliminare e poi nell'atto pubblico di acquisto dell'area, si basava sull'indefettibile presupposizione del conseguente subentro dell'acquirente nella posizione di proponente.

Ciò aveva determinato anche il decisivo impegno del proponente alla corresponsione di una somma di danaro al fine di rendere l'area libera da pesi e iscrizioni pregiudizievoli, nonché di pagare il consistente importo a titolo di "*earn out*", da versare al venditore solo all'esito della positiva definizione dell'*iter* procedimentale del Nuovo Stadio della Roma in Tor di Valle (cfr. punto 3.1.1., lett. d) e ss.mm.ii.).

Il tutto attestava che le parti confidavano e presupponevano la positiva e certa conclusione del procedimento di approvazione della variante urbanistica dell'area, che avrebbe inevitabilmente importato un aumento di valore della stessa.

1.b. Dal contratto preliminare (cfr. punti 4.1.3, 4.1.4 e 4.1.5), quindi, emerge l'obbligo di Eurnova di far subentrare CPI nelle trattative in corso per la realizzazione dello stadio e, quindi, di agevolarne il correlativo diritto di subentro

quale proponente.

Siffatto rapporto obbligatorio, sancito nel preliminare, sebbene non riportato nel successivo atto di vendita, conserva tutta la sua vigenza e autonoma validità e costituisce il fondamento della legittimazione di CPI alla presente azione risarcitoria di cui è necessaria premessa logica la pronunzia di invalidità della delibera impugnata.

1.c. Il contegno dell'Amministrazione, dunque, ha prodotto una lesione dell'interesse legittimo pretensivo ad ottenere il bene della vita, negando all'acquirente di conseguire la titolarità del progetto dello stadio e il conseguente aumento di valore dell'area, che appariva una circostanza pressoché certa all'esito della positiva conclusione dell'*iter* approvativo con la determinazione finale della conferenza di servizi.

1.d. Nel caso che ci occupa, è evidente la lesione di una posizione giuridica qualificata del privato in buona fede (*chance*), ben più concreta di una mera aspettativa di fatto, siccome intimamente legata non solo all'adozione del provvedimento dichiarativo di pubblico interesse illegittimamente revocato ma anche a circostanze confermatrici ulteriori, quali il decorso del tempo e i successivi svolgimenti dell'*iter* procedimentale, che hanno delineato la stabilità dell'assetto degli interessi e la corrispondente violazione dei canoni di buona fede e correttezza da parte dell'Amministrazione.

2. Come più volte ribadito, il principio della tutela dell'affidamento legittimo e incolpevole agisce in materia di revoca non solo ai fini dell'applicabilità del rimedio indennitario di giustizia distributiva per il legittimo esercizio dello *ius poenitendi*, ma assume anche valenza di situazione giuridica autonomamente tutelata a fronte (e come limite) dell'esercizio della discrezionalità, il cui ristoro e, a differenza dell'indennizzo, deve ristorare sia il danno emergente che il mancato guadagno originante dall'illegittimo contegno dell'amministrazione.

2.a. Con riguardo agli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano di cui in questa sede si chiede il ristoro, dalla precedente esposizione in fatto e in diritto si desumono con chiarezza, sia la condotta antiggiuridica, sia l'evento dannoso, nonché il nesso

causale tra la condotta e il danno ingiusto patito.

Con riguardo all'elemento soggettivo della colpa dell'amministrazione, si ravvisa, sempre dalla esposizione in fatto e in diritto, una palese violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero negligenza, omissioni e errori interpretativi in ordine all'esistenza dei presupposti della revoca, non scusabili in ragione del rilevante interesse protetto dei privati (Cons. Stato, Sez. II, 28/05/2021, n. 4102).

3. Nel caso di specie, possono individuarsi le seguenti voci di danno in capo a CPI, in via di prima approssimazione e con riserva di ulteriore quantificazione in corso di causa, anche a mezzo di C.T.U., rinviando alla relazione tecnica che si allega agli atti:

- danno emergente in relazione al valore di acquisto del terreno o, in via subordinata, alla perdita di valore dell'area all'esito della mancata formalizzazione della variante urbanistica e della mancata conclusione del procedimento amministrativo;
- danno da lesione del legittimo affidamento e da responsabilità della pubblica amministrazione per violazione dei canoni di buona fede e correttezza, parametrato all'interesse negativo, in relazione alle spese inutilmente sostenute e alla perdita di analoghe e favorevoli occasioni commerciali;
- lucro cessante in relazione alla perdita di *chance* di subentrare quale proponente nel progetto dello Stadio e di percepire il valore e gli utili originanti dalla realizzazione del progetto dello Stadio e del *Business Park* (sul punto, si evidenzia che il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza n. 1457/2018 nel pronunciarsi sull'illegittimità di una revoca necessaria allo svolgimento di un'attività imprenditoriale, ha ricompreso nel danno risarcibile anche i mancati utili che l'impresa avrebbe potuto realizzare. Si veda anche, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 13/09/2021, n. 6268).

Il danno sopra esposto può così determinarsi:

A) Danno emergente				
Valore di acquisto dell'area	€ 42.065.000,00		In via subordinata, perdita di valore dell'area all'esito della mancata formalizzazione della variante urbanistica e della mancata conclusione del procedimento amministrativo	€ 20.965.000,00
Fallimento 415/2014 SAIS - saldo lotto	€ 4.500.000,00			
Fattura PASQUINI Mariangela	€ 164.794,40		Fattura PASQUINI Mariangela	€ 164.794,40
Fattura PASQUINI Mariangela	€ 585,48		Fattura PASQUINI Mariangela	€ 585,48
Fattura PASQUINI Mariangela	€ 11.683,93		Fattura PASQUINI Mariangela	€ 11.683,93
Consulenze tecniche	€ 150.000,00		Consulenze tecniche	€ 150.000,00
Consulenze legali	€ 198.211,69		Consulenze legali	€ 198.211,69

Consulenze notarili	€ 31.227,83	Consulenze notarili	€ 31.227,83
Consulenze varie	€ 84.994,35	Consulenze varie	€ 84.994,35
Pubblicità, inserzioni e affissioni	€ 100.000,00	Pubblicità, inserzioni e affissioni	€ 100.000,00

B) Lucro cessante			
Valore attualizzato dell'area dello stadio, in base allo sviluppo dei flussi finanziari	€ 80.000.000,00	Valore attualizzato dell'area dello stadio, in base allo sviluppo dei flussi finanziari	€ 80.000.000,00
Valore dell'area del <i>Business park</i>	€ 132.900.000,00	Valore dell'area del <i>Business park</i>	€ 132.900.000,00
Totale (A+B)	€ 260.206.497,68	Totale (A+B) in via subordinata	€ 234.606.497,68

VI. Sulla richiesta, in via subordinata, di riconoscimento dell'indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990, nonché al risarcimento del

maggior danno per responsabilità precontrattuale da atto lecito nonché da violazione dei canoni di buona fede e correttezza nell'azione amministrativa.

1. In via gradata, stante la impossibilità, dal punto di vista logico-giuridico, del cumulo tra prestazione riparatoria e indennitaria, nella denegata ipotesi in cui il Collegio dovesse ritenere legittimo il provvedimento di revoca di Roma Capitale, si chiede l'accertamento del diritto di CPI e la condanna dell'Amministrazione alla corresponsione dell'indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990, la cui spettanza in capo al ricorrente è stata illegittimamente negata nel gravato provvedimento.

1.a. Pare oramai sufficientemente acquisito in dottrina e giurisprudenza che, alla luce della formulazione del dato testuale del citato articolo 21 *quinquies*, la corresponsione dell'indennizzo debba essere parametrata al danno emergente non solo in caso di revoca di atti incidente su atti negoziali.

Tale obbligazione di natura non risarcitoria, ma originante da responsabilità da atto lecito dannoso, posto a tutela della certezza e stabilità delle decisioni amministrative, è comunque legata non ad una situazione meramente psicologica di aspettativa, ma alla prova di pregiudizi effettivamente patiti non solo dai diretti destinatari del provvedimento, ma dai soggetti "*direttamente interessati*" dallo stesso, ovvero da tutti coloro i quali abbiano potuto ricevere un pregiudizio in via mediata dall'atto.

1.b. Ciò in quanto l'indennizzo in questione è un istituto di giustizia distributiva, che impone una condivisione sul piano economico delle negative conseguenze di carattere patrimoniale, secondo un bilanciamento rimesso all'equo componimento delle parti interessate o, in caso di disaccordo, al giudice amministrativo.

Deve soggiungersi che la corresponsione dell'indennizzo, in quanto legata al ristoro del pregiudizio originante da un certo grado di consolidamento della posizione giuridica, può non esaurire l'ambito di tutela in ipotesi di responsabilità da atto lecito, essendo più idonea a tutelare un certo grado di consolidamento dell'aspettativa del privato, lasciando priva di tutela la mera aspettativa.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui sia riconosciuta la legittimità della revoca, dunque, non è preclusa al giudice la valutazione della responsabilità precontrattuale per il comportamento dell'amministrazione, riconducibile all'esercizio di pubblico potere in violazione delle regole di correttezza e buona fede, anche nell'ambito delle trattative per addivenire alla stipula della convenzione urbanistica.

2. Sulla base della descritta prospettazione, CPI, in quanto attuale proprietario dell'area e acquirente della stessa nella presupposizione del completamento del progetto stadio, con correlato impegno al subentro nell'*iter* procedimentale, è titolare di un interesse qualificato e differenziato rispetto alla generalità e ha subito un danno emergente, per un importo che può determinarsi **in € 47.306.497,68, ovvero, in via subordinata, in € 21.706.497,68.**

Istanze istruttorie

1. Si chiede che il Collegio voglia ordinare all'Amministrazione l'esibizione e il deposito di tutti gli atti e i documenti relativi all'*iter* procedimentale sulla base dei quali è stato adottato il provvedimento gravato, ivi compresi quelli di cui lo stesso fa espressa o implicita menzione, nonché i verbali delle sedute delle Commissioni Consiliari dell'Assemblea Capitolina, per i quali, in ogni caso, si formula istanza sin d'ora istanza d'accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a.

2. Si chiede, inoltre, che, ai fini della quantificazione del danno risarcibile o, in via subordinata, dell'indennizzo da atto lecito e dell'eventuale maggior danno da comportamento, il Collegio voglia disporre una Consulenza Tecnica d'Ufficio, nonché gli ulteriori e concorrenti provvedimenti istruttori ritenuti utili a tale fine.

P.Q.M.

Tutto ciò premesso e considerato, CPI Tor di Valle s.p.a., *ut supra* rappresentata, difesa e domiciliata, e chiede a Codesto Ecc.mo Tribunale:

- accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare gli atti impugnati nei limiti di interesse;
- accogliere la domanda risarcitoria formulata in via principale e, per l'effetto, condannare Roma Capitale a corrispondere a CPI Tor di Valle S.p.A. la somma di

€ 260.206.497,68, ovvero, in via subordinata, di € 234.606.497,68, con riserva di quantificazione in corso di causa anche all'esito di C.T.U., ovvero il diverso importo che il Giudice vorrà stabilire con l'equo apprezzamento delle circostanze del caso concreto;

- nella denegata ipotesi in cui il Collegio dovesse ritenere legittimi i provvedimenti in questa sede gravati, condannare Roma Capitale a corrispondere a CPI Tor di Valle S.p.A. l'importo di € 47.306.497,68, ovvero, in via subordinata, di € 21.706.497,68, a titolo di indennizzo ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della L. n. 241/1990, nonché alla diversa e ulteriore somma che, anche in considerazione del maggior danno per responsabilità precontrattuale da atto lecito, il Giudice vorrà stabilire, anche con l'equo apprezzamento delle circostanze del caso concreto. Il tutto sempre con riserva di quantificazione in corso di causa, anche all'esito di C.T.U.

Con condanna della resistente al pagamento delle spese e competenze del giudizio. I sottoscritti avvocati dichiarano che il presente ricorso è stato redatto nel rispetto dei criteri di redazione degli atti processuali di parte prescritti dal Decreto n. 167, adottato in data 22 dicembre 2016 dal Presidente del Consiglio di Stato.

I sottoscritti avvocati, infine, dichiarano che il contributo unificato viene assolto nella misura di euro 650,00, trattandosi di controversia di valore pari a € 260.206.497,68.

Roma, 27/10/2021

Prof. Avv. Angelo Piazza

Prof. Avv. Gennaro Terracciano

Avv. Andrea Marco Colarusso