



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7885 del 2013, proposto da:
Soc. Cooperativa Edilizia Atilia, in persona del suo rappresentante legale,
rappresentata e difesa dall'avv. Maria Vertucci, con domicilio eletto presso Maria
Vertucci in Roma, via Taro, 25;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.
Umberto Garofoli, domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove, 21;
Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.
Elisa Caprio, con domicilio eletto presso Elisa Caprio in Roma, via Marcantonio
Colonna, 27;

nei confronti di

Romano Frazzitta, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Adriana Marini, Luisa Mancini, Nadia Mautner, Anna Bernabei, Lorenzo Morellini,

Angelo Tubani, Elettra Belleggia, Enzo Furicchia e Sergio Russo, rappresentati e difesi dagli avv.ti Rodolfo Petrucci ed Ermanno Gatto, con domicilio eletto presso Rodolfo Petrucci in Roma, via Plauto,12;

per l'annullamento

del provvedimento comunicato con nota n. prot. 48969 del 10.5.2013 del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, con il quale è stata determinata la chiusura del procedimento di autotutela avviato con nota n. prot. 82475 del 12.10.2012;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2014 il dott. Antonio Vinciguerra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società Cooperativa Edilizia Atilia è stata ammessa a finanziamento pubblico per la costruzione di alloggi per particolari categorie sociali ex art. 4 della L. n. 179/1992, con delibera 24.3.1998 n. 896 della Giunta della Regione Lazio, e ha ottenuto all'uopo un contributo regionale per £. 4.644.400.000.

Con delibera 20.6.2000 n. 689 della Giunta del Comune di Roma la cooperativa ha ottenuto l'assegnazione di suolo pubblico in diritto di superficie, ai sensi dell'art. 35 della L. n. 865/1971, per la realizzazione degli interventi costruttivi previsti. Con determinazione n. 149 del 5.7.2001 il Dipartimento III del Comune di Roma definiva i criteri per la determinazione del prezzo massimo di cessione degli alloggi,

ai fini della determinazione e revisione periodica dei canoni di locazione, recepiti dalla successiva convenzione stipulata tra la cooperativa e l'ente locale.

Gli alloggi venivano completati il 16.12.2003 e assegnati ai beneficiari. Il prezzo massimo di cessione e i canoni di locazione venivano confermati da provvedimenti successivi.

In data 19.10.2012 il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale comunicava alla cooperativa Atilia la nota n. prot. 82575 del 12.10.2012, la quale riportava: *“Dalle numerose segnalazioni pervenute dai cittadini e dalla documentazione acquisita dallo scrivente ufficio sono emersi numerosi casi di possibile non corretta determinazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione relativi ad alloggi di edilizia residenziale pubblica. In particolare, è emerso che non sarebbe considerato, nella determinazione dei costi, l'importo del contributo erogato dalla Regione Lazio. Da ciò potrebbe essere derivato un indebito pagamento, da parte dei cittadini, di somme corrisposte in più rispetto al limite di legge. Premesso quanto sopra, con la presente s'informa che, ai sensi degli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/1990, dal momento del ricevimento della presente comunicazione è avviato d'ufficio il procedimento amministrativo per la verifica dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione, ed eventuale loro nuova determinazione. In base alle disposizioni normative che regolano la materia, la predetta determinazione sarà effettuata in base alle risultanze del piano economico e finanziario relativo ai costi dell'intervento costruttivo, dal quale dovranno emergere i costi d'investimento e la copertura finanziaria dell'investimento complessivo, in particolare la quota di partecipazione del contributo pubblico e di quello privato, nonché l'eventuale ammontare e durata del finanziamento con i relativi oneri”*.

Seguiva, ai sensi degli artt. 7 e seg. della L. n. 241/1990, l'indicazione del responsabile del procedimento, del termine per la conclusione del medesimo, della possibilità di prendere visione degli atti e dell'ufficio ove sono a disposizione, nonché della possibilità di presentare memorie scritte, documenti e osservazioni.

La Atilia inoltrava all'ufficio precedente una nota di osservazioni, in data 24.10.2012, cui seguiva, il 25.3.2013, la nota di riscontro e risposta dell'Amministrazione.

Con provvedimento comunicato con nota n. prot. 48969 del 10.5.2013 il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica disponeva la chiusura del procedimento di autotutela avviato con la nota n. 82475 del 12.10.2012 e rideterminava il prezzo di cessione e il conseguente canone di locazione degli alloggi assegnati.

L'atto è contestato da Atilia innanzi a questo Tribunale, con censure di violazione di norme, eccesso di potere per carenza di motivazione, sviamento e travisamento dei fatti, falsità del presupposto, difetto di istruttoria, contraddittorietà, disparità di trattamento, incompetenza assoluta.

Si sono costituite in giudizio Roma Capitale e Regione Lazio, mentre alcuni inquilini assegnatari degli alloggi hanno presentato atto di intervento oppositivo. Le controparti hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, considerato che Atilia è stata esclusa dall'albo delle società cooperative.

Parte ricorrente ha replicato alle controdeduzioni di merito e alle eccezioni pregiudiziali e a sua volta ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento, affermando che il contratto di locazione degli interventori è scaduto ed essi occupano abusivamente gli alloggi.

Le controparti hanno presentato memorie conclusionali.

La causa è passata in decisione all'udienza del 15 aprile 2014.

DIRITTO

Sull'interesse delle parti in causa, contestato dalle controparti quanto alla ricorrente e da quest'ultima quanto agli interventori *ad opponendum*, occorre rilevare che Atilia continua tuttora a gestire gli alloggi da essa costruiti in Roma, zona Pisana Vignaccia, come da programma di edilizia residenziale pubblica ammesso al

finanziamento regionale con la delibera di Giunta 24.3.1998 n. 896, e attualmente riscuote i canoni di locazione dagli assegnatari, compresi gli interventori nel presente giudizio, i quali documentano le richieste di pagamento della cooperativa di recente ad essi recapitate. Gli stessi interventori assumono che i loro contratti di locazione sono stati rinnovati automaticamente per mancata disdetta, mentre la ricorrente non dà alcuna prova dell'intervenuta decadenza affermata. La Atilia è attualmente iscritta al n. A109079 della sezione dell'albo nazionale delle società cooperative riservata alle cooperative diverse da quelle a mutualità permanente, essendo stata espunta dal 2005 dalla apposita sezione a queste ultime dedicata, per aver perso i requisiti relativi ex artt. 2513 e 2514 del codice civile.

Le eccezioni pregiudiziali relative all'ammissibilità del ricorso e dell'intervento sono dunque infondate.

Nel merito, parte ricorrente contesta la mancanza dei presupposti di legalità per la modifica del prezzo di cessione degli alloggi e del canone di locazione, denuncia la violazione delle regole del contraddittorio procedimentale e del giusto procedimento perché è stata tenuta fuori dal procedimento di verifica dei criteri di determinazione dei canoni di locazione, avviato con determinazione n. 478 del 18.7.2012 del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, denuncia l'incompetenza assoluta di quest'ultimo che avrebbe contravvenuto alle direttive della Regione e la disparità di trattamento nei suoi confronti, giacché, sostiene, il Dipartimento non ha preso analoghe misure riguardo alle altre cooperative edilizie ammesse a finanziamento pubblico con la delibera G.R. n. 896/1998.

In proposito, si osserva quanto di seguito.

Roma Capitale aveva costituito, con determinazione dirigenziale n. 478/2012, un gruppo tecnico di lavoro per verificare i criteri di definizione dei canoni di locazione degli alloggi beneficiari di finanziamento pubblico e per analizzare gli atti

emessi e verificarne la coerenza alla normativa che regola la materia. Quest'iniziativa non ha dato avvio a un procedimento finalizzato alla adozione di un provvedimento a valenza esterna, ma è stata orientata a una attività interna e di verifica dei presupposti per la revisione in autotutela delle determinazioni assunte per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale beneficiari di finanziamenti pubblici. Il procedimento di revisione è stato avviato dopo la conclusione dei lavori del gruppo di verifica, con la determinazione dirigenziale n. prot. 82475 del 12.10.2012, regolarmente comunicata alla cooperativa Atilia agli effetti degli artt. 7 e seg. della L. 7.8.1990 n. 241, contenente tutte le indicazioni dalla normativa prescritte per consentire la partecipazione in contraddittorio e la consultazione dei documenti istruttori formati, nonché con la prefissione di un termine per la conclusione procedimentale (trenta giorni), il cui superamento avrebbe legittimato gli interessati a promuovere ricorso avverso l'inerzia amministrativa, conservando però l'Amministrazione, come da costante insegnamento giurisprudenziale, la potestà di provvedere.

Gli interventi edilizi realizzati rispondono alla normativa di cui alla L. 17.2.1992 n. 179 (delibera G.R. n. 896/1998), il cui art. 6, comma 3, prevede che i contributi pubblici concessi vadano a coprire parte del costo convenzionale dell'intervento stabilito dal CER, ai sensi della lettera n) del primo comma dell'art. 3 della L. 5.8.1978 n. 457, e successive modificazioni. Il successivo art. 8, comma 3, stabilisce che il corrispettivo di godimento da porsi a carico del socio assegnatario di alloggio di cooperativa edilizia, ovvero il canone di locazione, è determinato, ai sensi dell'articolo 26 della L. 27.7.1978 n. 392, in base al piano finanziario relativo ai costi dell'intervento costruttivo da realizzare sull'area concessa dal comune, ovvero stabiliti nella convenzione con l'ente locale.

Il piano finanziario, che Atilia ammette non aver predisposto, dovrebbe comprendere voci di costo che debbono essere prese in considerazione per definire il canone di locazione.

Deve trattarsi di costo effettivo sostenuto dal soggetto beneficiario del contributo pubblico, il costruttore, dal momento che parametrando i canoni di locazione al prezzo di cessione degli alloggi definito al lordo del finanziamento regionale si otterrebbe un'inammissibile duplicazione del beneficio, il quale in tal modo sarebbe fruito sia all'atto della corresponsione del prezzo della costruzione, sia al momento della riscossione dei canoni; a loro volta gli assegnatari sarebbero gravati di un corrispettivo per la locazione comprensivo degli oneri di preammortamento e di finanziamento, relativi alla erogazione del contributo, e potrebbero per questo essere paradossalmente - contro la logica agevolativa che assiste la costruzione e la locazione di alloggi finanziati in parte da intervento pubblico - chiamati corrispondere un canone di locazione superiore a quello definibile per intervento escluso da finanziamenti esterni.

In quest'ottica, e in ragione dei limiti delle censure, non appaiono apprezzabili margini di scelte discrezionali dell'Amministrazione nell'espungere, con il provvedimento impugnato, i valori del finanziamento pubblico dai parametri di determinazione del costo di cessione degli alloggi e del canone di locazione, e dunque non rileva la censura di disparità di trattamento ancorché, qualora esatto quanto dedotto con il ricorso, la modifica del prezzo di cessione e dei canoni sia stata attuata per i soli alloggi costruiti da Atilia.

Non rileva, altresì, come invece sostenuto dalla ricorrente, la diversificazione prevista dalla normativa regolamentare locale - determinazione dirigenziale n. 149 del 5.7.2001 - tra alloggi di e.r.p. realizzati senza finanziamento pubblico e costruzioni invece assistite da interventi finanziari, con la previsione per queste ultime di un prezzo massimo di cessione inferiore. Poiché la disposizione definisce

una disciplina generale, la differenza tra i massimi non trova la sua logica nella detrazione del contributo pubblico dal prezzo di cessione degli alloggi di e.r.p., dal momento che detto contributo non è determinato a priori in via regolamentare. Tale differenza appare, invece, giustificata dai maggiori oneri finanziari a carico dei costruttori che non beneficiano di aiuti economici e debbono sostenere le spese gravanti sui prestiti bancari, le quali concorrono all'aumento effettivo del costo delle costruzioni e quindi del prezzo di cessione. D'altronde il prezzo massimo di cessione previsto dalla normativa locale a fronte di intervento pubblico è definito in £. 740.000, inferiore solo del 13% rispetto al prezzo di cessione di alloggi non assistiti da aiuti finanziari (£. 850.000), mentre il contributo concesso ad Atilia copre circa il 79% del costo della costruzione.

Poiché l'ente locale è deputato alla determinazione dei corrispettivi della concessione in superficie delle aree oggetto degli interventi di e.r.p., nonché dei criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione e del prezzo di cessione degli alloggi (art. 35, commi 7 e 8 lett. e, della L. 22.10.1971 n. 865), è infondata la censura di incompetenza formulata dalla ricorrente.

Alla stregua delle premesse considerazioni, il Collegio ritiene di dover respingere il ricorso.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui in dispositivo a favore delle controparti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) rigetta il ricorso in epigrafe.

Condanna parte ricorrente a corrispondere alle controparti costituite in giudizio la complessiva somma di euro 3.000,00 (tremila/00) per le spese processuali, da suddividersi tra loro in parti uguali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere, Estensore

Antonella Mangia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/06/2014

IL SEGRETARIO

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