Pubblicato il 10/09/2018

N. 05300/2018REG.PROV.COLL.

N. 04068/2016 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4068 del 2016, proposto da Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi D'Ottavi, con domicilio eletto in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

contro

Società Cooperativa Edilizia Il Tricolore s.r.l. e Società Cooperativa Edilizia Castelporziano 2004 s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Salvatore Bellomia, Federico Cappella ed Andrea Barletta, con domicilio eletto presso lo studio Salvatore Bellomia in Roma, via Gradisca, 7;
Europa Edilizia s.r.l., non costituita in giudizio;

nei confronti

Pian Saccoccia Due s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Leonardo Lavitola, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Costabella, 23;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sede di Roma, Sezione II-*bis*, n. 1686 del 4 febbraio 2016, resa tra le parti, concernente approvazione del nuovo schema di convenzione per la concessione in diritto di superficie ovvero per la cessione della piena proprietà di terreni ai fini della realizzazione del II^ P.E.E.P.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società Cooperativa Edilizia Il Tricolore s.r.l., della Società Cooperativa Edilizia Castelporziano 2004 s.r.l. e della società Pian Saccoccia Due s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2018 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Luigi D'Ottavi, Andrea Barletta e Emiliano Trombetti su delega di Leonardo Lavitola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Roma Capitale impugna la sentenza indicata in epigrafe, che, previa riunione, ha dichiarato improcedibili i ricorsi introduttivi ed accolto parzialmente i ricorsi per motivi aggiunti formulati nell'ambito di due distinti giudizi promossi l'uno (allibrato al n.r.g. 2013/5654) da Europa Edilizia s.r.l. e l'altro (allibrato al n.r.g. 2013/5652) dalle Società Cooperative Edilizie Il Tricolore s.r.l. e Castelporziano 2004 s.r.l..

1.1. Ambedue i giudizi vertevano sulla delibera consiliare n. 7 del 2013 (impugnata con i ricorsi introduttivi) e sulla successiva delibera consiliare n. 60 del 2014 (impugnata con i motivi aggiunti), recanti l'approvazione del nuovo schema di convenzione per la concessione in diritto di superficie, ovvero per la cessione in piena proprietà, di terreni ai fini della manovra di completamento del II^ P.E.E.P. della Città di Roma.

1.2. Le ricorrenti si dolevano, in particolare, delle prospettiche limitazioni all'alienazione previste dallo schema, che, con riferimento ai terreni ceduti in piena proprietà, esclude *tout court* la possibilità di alienare gli alloggi ivi edificati per i primi 5 anni dalla prima cessione e limita l'alienazione, dal 5^ sino al 20^ anno, a favore dei soli soggetti in possesso dei requisiti per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, per di più con il necessario rispetto dei vincoli di cui all'art. 18 d.p.r. n. 380 del 2001 (tra cui, in particolare, quello afferente alla determinazione del prezzo).

1.3. Si è costituita in entrambi i giudizi Roma Capitale e, in uno dei due ricorsi, è intervenuta *ad adiuvandum* la società Pian Saccoccia Due s.r.l..

1.4. Il T.a.r. ha preliminarmente respinto le eccezioni di rito svolte da Roma Capitale, relative alla mancanza di notifica ad almeno un contro-interessato ed alla carenza di interesse ad agire: il Tribunale, in proposito, ha da un lato sostenuto l'assenza, nella vicenda, di contro-interessati (e la presenza, al più, di meri co-interessati), dall'altro ha ritenuto che la convenzione fosse – come in tesi confermato in sede di discussione dal difensore di Roma Capitale – *de facto* immodificabile dalle imprese che anelavano all'assegnazione, cui era data la sola alternativa di accettare o rinunciare, deducendo da ciò la consistenza qualificata dell'interesse all'azione.

1.5. Nel merito, il T.a.r. ha osservato che i commi 15, 16, 17 e 19 dell'art. 35 della l. n. 865 del 1971 (che, in ordine agli alloggi di edilizia popolare, stabilivano il divieto di alienazione assoluto per i primi 10 anni e limitavano, per i successivi 10 anni, l'alienazione a favore dei soli soggetti nelle condizioni di ottenere un alloggio popolare, oltretutto prescrivendo che il prezzo fosse stabilito

dall'U.T.E.) sono stati abrogati dalla l. n. 179 del 1992, il cui art. 20 si limita a stabilire un divieto di alienazione per i primi 5 anni, peraltro derogabile su specifica autorizzazione della Regione.

1.6. Da ciò il T.a.r. ha tratto la conclusione della natura pattizia del divieto di alienazione previsto nello schema, sussumibile nel disposto dell'art. 1379 c.c.: il Tribunale, quindi, ha accolto il ricorso, annullando *in parte qua* la delibera giacché ha ritenuto che i "*convenienti limiti di tempo*" di cui alla disposizione codicistica non possano, nella specie, superare i 10 anni, sulla scorta di quanto disposto dalla l. n. 560 del 1993 per l'edilizia sovvenzionata; il Tribunale ha, comunque, "*fatto salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione a riguardo sia in termine di apposizione del limite temporale alla alienabilità degli immobili che in ordine alla motivazione dell'interesse pubblico relativo sulla base di quanto sin qui rilevato*".

1.7. Tale conclusione, ha proseguito il T.a.r., si rivela ancor più fondata in considerazione del fatto che, nella specie, si tratterebbe di "*cessioni compensative*", per cui le limitazioni convenzionali si applicherebbero anche a diritti edificatori riconosciuti in luogo della corresponsione dell'indennità di espropriazione.

1.8. Il T.a.r. ha, viceversa, respinto la censura afferente alla "*disposizione che prevede l'impegno da parte della Cooperativa a non richiedere ai propri soci alcun importo a titolo di redistribuzione o ripetizione degli oneri sostenuti per la realizzazione del programma sociale*", ritenendo che "*risulta coerente con il sistema delineato dal legislatore il non far ricadere sui beneficiari del programma abitativo, gli oneri di edificazione che rientrano nello specifico dell'attività edilizia della Cooperativa*".

2. Roma Capitale ha interposto appello, riproponendo in rito la censura di inammissibilità del ricorso di prime cure per carenza di interesse ad agire (su cui, in tesi, il Tribunale avrebbe omesso di pronunciarsi, con conseguente nullità della sentenza) e sostenendo, nel merito, che la normativa vigente *ratione temporis* (*nominatim*, l'art. 35 l. n. 865 del 1971 come modificato dalla l. n. 662 del 1996, che ha aggiunto, al comma 13, il riferimento all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della l. n. 10 del 1977, poi confluito nell'art. 18 d.p.r. n. 380 del 2001) avrebbe previsto il termine minimo di efficacia delle convenzioni pari a 20 anni: questo termine, si argomenta, "*si estende, ovviamente, anche alle limitazioni circa la trasferibilità dei diritti*", che, del resto, sarebbero relative "*non alla possibilità di vendita*" *tout court*, bensì solo "*alla libera vendita degli alloggi*" a prezzi di mercato.

2.1. Comunque, ha aggiunto Roma Capitale, "*ha errato il T.a.r. nell'andare a reperire un <<parametro di ragionevolezza>> per la durata delle limitazioni nell'ambito della materia dell'edilizia sovvenzionata*".

2.2. Delle ricorrenti in prime cure si sono costituite la Società Cooperativa Edilizia Il Tricolore s.r.l. e la Società Cooperativa Edilizia Castelporziano 2004 s.r.l.; si è altresì costituita la società Pian Saccoccia Due s.r.l., intervenuta in prime cure *ad adiuvandum*.

2.3. In vista della trattazione del ricorso le parti hanno sviluppato le proprie difese con memorie.

2.4. In particolare, Roma Capitale ha sostenuto, in rito, che "*le censure mosse dalle società cooperative ricorrenti in primo grado hanno interessato <<uno schema tipo di convenzione>>, ovverosia un mero atto unilaterale - non definitivo - da sottoscrivere solo all'esito di successiva negoziazione tra le parti. Difatti, il modello gravato dalle ricorrenti altro non è che una <<Convenzione tipo>> censurata da soggetti non destinatari della deliberazione stessa o della Convenzione e pertanto intervenuti in una fase procedimentale ben anteriore a quella dell'individuazione degli effettivi soggetti attuatori*": di conseguenza, l'interesse al ricorso sarebbe

sorto solo nel momento futuro ed eventuale in cui "*le cooperative avessero avuto l'assegnazione delle aree*".

2.4.1. Nel merito, Roma Capitale ha ribadito che il termine ventennale di durata della convenzione è stabilito *ex lege* e, pertanto, tale non può che essere anche il termine di efficacia delle limitazioni all'alienazione ivi previste, giacché "*la convenzione non può valere per una parte venti anni e per altre cinque*"; del resto, gli Enti locali avrebbero il potere di "*stabilire, in sede di approvazione dello schema-tipo di Convenzione ex art. 35, un ambito temporale di validità delle clausole che impongono limitazioni non alla possibilità di vendita bensì alla <<libera>> vendita degli alloggi*".

2.5. La società Pian Saccoccia Due ha premesso di avere operato, nel 2011, una cessione volontaria a favore di Roma Capitale di terreni assoggettati a procedura espropriativa nell'ambito del P.E.E.P., concordando con l'Ente che "*il valore economico dell'area sarebbe stato corrisposto, considerata la carenza di risorse finanziarie di Roma Capitale per pagare le indennità, mediante il riconoscimento di diritti edificatori ... da assegnarsi in diritto di proprietà nell'ambito del medesimo piano di zona*".

2.5.1. Orbene, con le delibere in questione (in tesi non modificabili dai privati) Roma Capitale avrebbe unilateralmente ridotto *ex post* il valore commerciale dei diritti edificatori ceduti in compensazione, che pure costituirebbe un "*diritto di credito vantato nei confronti dell'Amministrazione*": si verterebbe, dunque, in una situazione ben distinta dalle assegnazioni per così dire "*ordinarie*", cui solo si riferirebbe la pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 16 settembre 2015, n. 18135, citata *ex adverso*.

2.5.2. Nel merito, la società ha sostenuto la diversità strutturale e funzionale fra le convenzioni previste dall'art. 35 della l. n. 865 del 1971, di matrice pubblicistica, e quelle contemplate dall'art. 18 della l. n. 10 del 1977, aventi viceversa "*natura ed effetti di natura privatistica*", in quanto "*finalizzate a ridurre il contributo concessorio dovuto a fronte di una regolamentazione calmierata del prezzo delle abitazioni e del canone delle locazioni*".

2.6. Le Cooperative Edilizie Il Tricolore ed Castelporziano 2004 hanno parimenti premesso di avere ceduto a Roma Capitale, nel 2011, propri terreni e di avere ricevuto, in luogo dell'indennità, "*diritti edificatori per un valore corrispondente*"; in seguito, le due Cooperative sarebbero risultate assegnatarie di aree nell'ambito del P.E.E.P..

2.6.1. In rito, le Cooperative hanno rivendicato l'attualità dell'interesse a ricorrere, sia perché, "*per univoca e consolidata prassi amministrativa, non era data alcuna possibilità di interferire o incidere, modificandolo, sul contenuto dello schema convenzionale*", sia, comunque, perché esse erano risultate assegnatarie di aree nell'ambito del Piano.

2.6.2. Nel merito, le Cooperative hanno sostenuto:

- che, in base alla legge vigente, "*i limiti alla alienazione degli alloggi di che trattasi riguardano unicamente i primi cinque anni dalla assegnazione o dall'acquisto*";

- che, pertanto, l'Amministrazione potrebbe, "*al massimo, introdurre nelle convenzioni ... solo divieti temporanei di alienazione, aventi natura meramente pattizia ex art. 1379 c.c.*";

- che "*la durata di tali divieti pattizi deve necessariamente essere contenuta entro limiti temporali circoscritti e ragionevoli*";

- che il parametro individuato in prime cure, rappresentato dal termine di dieci anni di cui all'art. 1, comma 20, l. n. 560 del 1993, sarebbe del tutto "*ragionevole*";

- che, di converso, "*una cosa è il termine di efficacia della convenzione, altra e ben diversa cosa è, invece, la durata di un limite alla libera alienabilità degli alloggi sul mercato*";

- che, infine, "*le convenzioni di cui all'art. 35 L. n. 865 del 1971 – fra le quali rientra lo Schema approvato con la richiamata deliberazione di A.C. n. 60/2014 – e quelle (c.d. "convenzioni Bucalossi") oggi previste dal citato art. 18 del Testo unico dell'edilizia (nel quale è stata trasfusa la disciplina originariamente dettata dall'art. 8 L. n. 10 del 1977, a seguito dell'abrogazione di tale articolo da parte dell'art. 138 del suddetto Testo unico) si differenziano radicalmente fra loro per finalità e presupposti*": mentre, invero, "*le prime (c.d. <<convenzioni P.E.E.P.>>) si inseriscono nel procedimento di edilizia residenziale pubblica … le c.d. <<convenzioni Bucalossi>>, invece, sono finalizzate alla riduzione dei contributi concessori a fronte dell'applicazione di prezzi di vendita e canoni di locazione calmierati*".

2.7. Da ultimo Roma Capitale ha rappresentato "*un possibile profilo di improcedibilità del ricorso di prime cure … per una sopravvenuta carenza di interesse in relazione alla successiva attività amministrativa non oggetto di autonoma impugnazione da parte delle ricorrenti*": il riferimento, in particolare, è alla delibera consiliare n. 46 del 2017 con cui sarebbe stata in parte modificata la delibera n. 60 del 2014.

2.8. Il ricorso è stato trattato alla pubblica udienza del 5 luglio 2018 e, all'esito della discussione, trattenuto in decisione.

3. Il ricorso merita accoglimento ai sensi, per gli effetti e nei limiti che seguono.

4. Il Collegio osserva, preliminarmente, che la sentenza impugnata non è affetta da nullità: l'omissione parziale di pronuncia, infatti, non determina comunque alcuna nullità della sentenza, operando l'effetto insieme devolutivo e sostitutivo proprio del giudizio di appello (in termini, da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2018, n. 11): non ricorre, pertanto, nella specie un'ipotesi di rimessione al Primo Giudice ex art. 105 c.p.a..

5. Né ricorre un'ipotesi di improcedibilità del giudizio.

5.1. La delibera consiliare n. 46 del 2017, invero, a parziale modifica della delibera n. 60 del 2014 prevede che, una volta decorso il quinquennio dalla prima assegnazione, i vincoli afferenti al prezzo massimo di cessione "*possano essere affrancati mediante adesione alla procedura di cui alle deliberazioni n. 33/2015 e 40/2016; completata tale procedura, dette porzioni immobiliari potranno essere liberamente commercializzate*".

5.2. La delibera, pertanto, amplia le facoltà dei proprietari di alloggi di edilizia popolare, i quali, decorso il primo quinquennio di inalienabilità, possono attivare una specifica procedura che, all'esito, consente la vendita del cespite senza il rispetto, altrimenti necessario, dei vincoli circa il prezzo.

5.3. Non vi era, pertanto, un onere di tempestiva impugnazione, perché:

- la delibera in questione non muta l'impianto concettuale di fondo delineato dalla precedente delibera n. 60, cui apporta solo talune modifiche;

- l'eventuale caducazione in sede giurisdizionale della delibera n. 60 determina *eo ipso* la caducazione anche della delibera n. 46, priva in sé di autonomia;

- la delibera n. 46 incrementa le possibilità di commercializzazione degli alloggi di edilizia popolare, in tal modo aumentando l'appetibilità degli immobili edificati dalle imprese assegnatarie di aree in ambito P.E.E.P.: queste, dunque, non ne hanno ricevuto alcuna lesione.

6. Sempre in rito, il Collegio osserva che le ricorrenti in prime cure avevano un interesse oggettivo e qualificato ad agire.

6.1. L'approvazione di uno schema-tipo di convenzione, invero, determina il contenuto della singola convenzione che l'Amministrazione sottoporrà alle imprese che aspirano all'assegnazione di aree P.E.E.P.: emerge, dunque, un profilo di interesse differenziato e qualificato alla tutela dei propri interessi, in quanto con l'approvazione dello schema l'Amministrazione esaurisce la propria discrezionalità in ordine alla scelta del contenuto dell'accordo da presentare alle imprese partecipanti alla procedura.

7. Venendo al merito, il Collegio osserva che la materia delle convenzioni urbanistiche propedeutiche alla realizzazione di alloggi di edilizia popolare ha visto, nel tempo, una serie notevole di modificazioni legislative.

7.1. Per quanto qui di interesse, si evidenzia:

- che l'art. 35 l. 865 del 1971 prevedeva inizialmente, ai commi 15, 16, 17 e 19, che "*L'alloggio costruito su area ceduta in proprieta' non puo' essere alienato a nessun titolo, ne' su di esso puo' costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di tempo di 10 anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilita'. Decorso tale periodo di tempo, l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento puo' avvenire esclusivamente a favore di soggetti aventi i requisiti per la assegnazione di alloggi economici e popolari, al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale … Dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilita', il proprietario dell'alloggio puo' trasferirne la proprieta' a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica … Gli atti compiuti in violazione delle disposizioni contenute nei quattro precedenti commi sono nulli. Detta nullita' puo' essere fatta valere dal comune o da chiunque altro vi abbia interesse e puo' essere rilevata d'ufficio dal giudice*";

- che la successiva l. n. 179 del 1992 abrogava tali commi e stabiliva, in loro vece, che "*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati, previa autorizzazione della regione, quando sussistano gravi e sopravvenuti motivi e comunque quando siano decorsi cinque anni dall'assegnazione o dall'acquisto*" (così l'art. 20, primo comma, della l. n. 179);

- che la l. n. 85 del 1994 sostituiva il primo comma dell'art. 20 della l. n. 179 come segue: "*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati, nei primi cinque anni decorrenti dall'assegnazione o dall'acquisto e previa autorizzazione della regione, quando sussistano gravi, sopravvenuti e documentati motivi. Decorso tale termine, gli alloggi stessi possono essere alienati o locati*";

- che la l. n. 662 del 1996 novellava (tra l'altro) il comma 13 dell'art. 35 della l. n. 865, aggiungendovi il riferimento alla l. n. 10 del 1977; il comma così novellato recitava: "*Contestualmente all'atto della cessione della proprieta' dell'area, tra il comune, o il consorzio, e il cessionario, viene stipulata una convenzione per atto pubblico, con l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, la quale, oltre a quanto stabilito da tali disposizioni, deve prevedere ...*";

- che il d.l. n. 70 del 2011, convertito con modificazioni con l. n. 106 del 2011, introduceva nel corpo dell'art. 31 della l. n. 448 del 1998 i commi 49-*bis e* 49-*ter*, ai sensi dei quali "*49-bis: I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unita' abitative e loro pertinenze nonche' del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprieta', stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unita' in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma e' stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.*

49-ter: Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni previste dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380";

- che il d.l. n. 216 del 2011, convertito con modificazioni con l. n. 14 del 2012, stabiliva che "*A decorrere dal 1° gennaio 2012, la percentuale di cui al comma 49-bis dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e' stabilita dai comuni*".

7.2. Dal combinato disposto di tali norme risulta:

- che i vincoli all'alienazione contenuti nelle convenzioni ex art. 35 l. n. 865 stipulate anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 179 del 1992 hanno piena efficacia nel primo quinquennio; nel prosieguo, possono essere rimossi, a titolo oneroso, previa stipula di un'ulteriore convenzione con il Comune, cui peraltro spetta di individuare gli elementi di calcolo della misura del corrispettivo che l'interessato deve versare;

- che i vincoli all'alienazione contenuti nelle convenzioni ex art. 35 l. n. 865 stipulate posteriormente all'entrata in vigore della l. n. 179 del 1992 hanno efficacia limitata solamente al primo quinquennio e, comunque, sono superabili "*previa autorizzazione della regione, quando sussistano gravi, sopravvenuti e documentati motivi*".

7.3. Questo, dunque, l'attuale quadro legislativo, indubbiamente connotato da una tendenziale riduzione dei vincoli all'alienazione stabiliti dalla previgente normativa.

7.4. A tale alleggerimento dei vincoli normativi, tuttavia, non si accompagna la previsione della nullità di pattuizioni convenzionali che introducano, in varia forma, vincoli ulteriori a quelli contemplati dalla legislazione vigente.

7.5. In altri termini, il tessuto ordinamentale ha registrato sì un oggettivo arretramento dei vincoli imposti *ex lege*, come tali imperativi ed assoluti, ma non ha contestualmente recato il divieto della previsione convenzionale di limiti all'alienazione diversi e ulteriori rispetto allo standard vincolistico attualmente stabilito.

7.6. Questo elemento rappresenta un dato decisivo per la ricostruzione esegetica della sottesa *ratio legis*.

7.7. Questa, ad avviso del Collegio, non deve essere individuata nella volontà di impedire *tout court* vincoli alla disponibilità degli alloggi diversi da quelli imposti per legge: se così fosse stato, infatti, vi sarebbe stata l'apposita previsione della nullità di clausole convenzionali recanti vincoli ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge.

7.8. Al contrario, la finalità delle modifiche succedutesi nel tempo è con ogni ragionevolezza rappresentata dall'enucleazione di un più ampio margine di libertà operativa per lo strumento convenzionale: l'eliminazione del pesante apparato vincolistico in precedenza stabilito dalla legge, invero, rende l'istituto oggettivamente più agile, duttile e modulabile in base alle varie esigenze proprie dei diversi contesti urbani del Paese.

7.9. Del resto, la convenzione ex art. 35 l. n. 865 non può avere durata inferiore ai vent'anni e deve prevedere, tra l'altro, "*la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree*": vale, in proposito, il richiamo operato dal novellato comma 13 all'art. 8, comma primo, della l. n. 10 del 1977 (oggi confluito nell'art. 18, comma primo, d.p.r. n. 380 del 2011).

7.10. *De jure condito*, dunque, la convenzione ex art. 35 resta uno strumento di regolazione urbanistica di lunga durata esteso anche alla fissazione, con modalità normativamente predeterminate, dell'iniziale prezzo di cessione.

7.11. La previsione convenzionale di limiti prospettici all'alienazione degli alloggi ulteriori rispetto a quelli stabiliti *ex lege*, pertanto, non solo è consentita dalla normativa ma, per di più, si pone in sostanziale linea di continuità teleologica con le caratteristiche strutturali e funzionali proprie dello strumento.

8. Nel caso di specie, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale i limiti all'alienazione stabiliti dalla delibera consiliare n. 60 del 2014 e destinati, nelle intenzioni del Comune, ad essere contenuti nelle convenzioni da stipulare con i soggetti assegnatari rispettano il disposto dell'art. 1379 c.c..

8.1. In primo luogo ricorre un evidente interesse di Roma Capitale, quale ente esponenziale della collettività locale, a riservare per un più lungo periodo di tempo gli alloggi di edilizia popolare alle fasce svantaggiate della popolazione, tanto più in considerazione della notoria difficoltà di reperire immobili ad uso abitativo a prezzi accessibili nella Città di Roma.

8.2. In secondo luogo, non si è in presenza di un radicale divieto di alienazione, ma di una mera perimetrazione contenutistica della facoltà di disposizione del titolare dell'alloggio, con particolare riferimento al prezzo di cessione ed alle qualità soggettive del compratore.

8.3. In terzo luogo, il termine ventennale costituisce un "*conveniente limite di tempo*", sia perché è pari al termine di durata minima *ex lege* della convenzione, sia perché è del tutto logico che tale termine sia superiore a quello decennale previsto dalla l. n. 560 del 1993 per l'ipotesi di dismissione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, fenomeno generale da cui si distingue (proprio per le caratteristiche costruttive economiche, per il bacino di utenza popolare e per le modalità autoritative

di acquisizione delle aree) la *species* dell'edilizia economica e popolare cui è, invece, specificamente rivolto l'art. 35 della l. n. 865 del 1971, che ha interamente riscritto l'art. 10 della l. n. 167 del 1962, recante appunto "*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*".

8.4. Di converso, la specialità dell'edilizia economica e popolare si evince anche in riferimento all'edilizia convenzionata (disciplinata dall'art. 7 della l. n. 10 del 1977, poi confluito nell'art. 17 del d.p.r. n. 380 del 2001), connotata dalla riduzione del contributo di costruzione a fronte dell'impegno del costruttore di applicare prezzi di vendita degli alloggi conformi a convenzioni stipulate con l'Amministrazione comunale: tali limitazioni, proprio in quanto corrispondenti ad una riduzione a monte del costo di costruzione, si applicano solo alla prima cessione da parte del costruttore e non seguono il bene nei successivi trasferimenti.

9. Le ricorrenti in prime cure lamentano, inoltre, una lesione del proprio diritto soggettivo di credito, in quanto l'indennità di esproprio sarebbe stata sostituita dalla cessione di diritti edificatori per un valore corrispondente: tale valore, tuttavia, sarebbe stato *ex post* significativamente intaccato dalla delibera n. 60 del 2014.

9.1. Sul punto il Collegio osserva che, in luogo della percezione dell'indennità, le ricorrenti in prime cure avevano a suo tempo pattuito con il Comune il riconoscimento di corrispondenti diritti edificatori: l'effettivo surrogato dell'indennità, dunque, è rappresentato da tali diritti in sé, non dal loro prospettico (e fisiologicamente mutevole) valore di mercato.

9.2. Con maggiore sforzo motivazionale, il Collegio comunque rileva:

- che la delibera n. 60 non incide in alcun modo sulla spettanza di tali diritti edificatori;

- che non è provato che l'attuale valore di questi diritti sia stato concretamente e sensibilmente ridotto dalle previsioni della delibera;

- che, in ottica civilistica, le aspettative circa il potenziale lucro riveniente dalla futura cessione degli alloggi a prezzi di mercato una volta decorso il primo quinquennio si configurano quale mero motivo, come tale giuridicamente irrilevante (salva l'ipotesi eccezionale di cui all'art. 1345 c.c., nella specie non ricorrente).

9.3. Oltretutto, la modifica apportata dalla richiamata delibera n. 46 del 2017 consente comunque, a certe condizioni, il recupero della libera commerciabilità degli alloggi, almeno quanto alla fissazione del prezzo.

9.4. Peraltro, la società Pian Saccoccia Due – in disparte ogni considerazione sull'effettiva legittimazione ad intervenire in prime cure, posto che tale società riveste tutti i caratteri propri del soggetto co-interessato all'annullamento degli atti gravati, con conseguente onere di tempestiva impugnazione – ha precisato che "*l'efficacia della cessione è stata sospensivamente condizionata alla sottoscrizione di detta convenzione*", di talché la stessa ricorrenza di una lesione attuale è revocabile in dubbio, giacché la stessa società sostiene di non aver ancora sottoscritto la convenzione con Roma Capitale.

10. Per gli esposti motivi, pertanto, deve accogliersi l'appello di Roma Capitale in quanto i ricorsi svolti in prime cure dalle società Europa Edilizia s.r.l., Cooperativa Edilizia Il Tricolore s.r.l. e Cooperativa Edilizia Castelporziano 2004 s.r.l. erano infondati: lo schema di convenzione da ultimo

approvato con la delibera consiliare n. 60 del 2014, infatti, reca previsioni di carattere obbligatorio pienamente conformi a legge.

11. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate, in considerazione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui in parte motiva e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza respinge i ricorsi presentati in primo grado dalle società Europa Edilizia s.r.l., Cooperativa Edilizia Il Tricolore s.r.l. e Cooperativa Edilizia Castelporziano 2004 s.r.l..

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Giovanni Sabbato, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Luca Lamberti	Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO