

N. 01686/2016 REG.PROV.COLL.

N. 05654/2013 REG.RIC.

N. 05652/2013 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

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 5654 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Soc. a r.l. Europa Edilizia Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli  
avv. ti Salvatore Bellomia, Alberto Gamberini, Federico Cappella, e Andrea Barletta, con domicilio  
eletto presso il primo in Roma, Via Gradisca, 7;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Luigi D'Ottavi,  
dell'Avvocatura comunale e presso la stessa domiciliata in Roma, Via Tempio di Giove, 21;

E sul ricorso n. 5652 del 2013, integrato dai motivi aggiunti, proposto da:  
Soc. a r.l. Coop ed il Tricolore ed Edilizia Castelporziano 2004, in persona dei rispettivi legali  
rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Salvatore Bellomia, Alberto Gamberini e  
Federico Cappella, Andrea Barletta, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Via Gradisca, 7;

contro

Roma Capitale, come sopra rappresentata e difesa;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Soc. a r.l. Pian Saccoccia Due, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli

avv.ti Leonardo Lavitola, Emiliano Trombetti, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Via Costabella, 23;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 5654 del 2013:

della deliberazione n. 7/13 di approvazione del nuovo schema di convenzione per la concessione in diritto di superficie, per la cessione di diritto di proprietà delle aree comprese nei piani di zona ex lege 167/62 rientranti nella manovra di completamento del II P.E.E.P., nonché dello Schema di convenzione integrativa per la realizzazione delle opere pubbliche assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei piani di zona, nella parte in cui approva lo Schema di convenzione per la cessione in diritto di proprietà, limitatamente a quanto previsto nell'art. 16, commi 1 e 4, di tale Schema;

e di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi;

e con i motivi aggiunti:

della deliberazione capitolina n. 60/14, pubblicata all'Albo pretorio dal 3 al 17 ottobre 2014, recante l'Approvazione dei nuovi schemi di convenzione per la concessione in diritto di superficie, per la

cessione in diritto di proprietà delle aree comprese nei Piani di Zona ex lege n. 167/1962, rientranti nella manovra di completamento del II P.E.E.P., nonché dello schema di convenzione Integrativa per la realizzazione opere assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei Piani di zona, nella parte in cui approva: a) l'art. 6 dello schema di convenzione menzionato e b) gli artt. 12 e 13 del disciplinare generale contemplante le regole generali per la realizzazione e la fruizione di interventi edilizi in regime di diritto di proprietà ceduto e regolamentato ex art. 35 della L. n. 865/1971;

- e di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi;

quanto al ricorso n. 5652 del 2013:

- della medesima delibera n. 7 del 2013 e dello Schema di convenzione, sopra specificati, nella parte in cui approva il predetto Schema limitatamente agli artt. 13, comma 15, e 16, comma 1 e 4 e conseguentemente il predetto Schema nella parte specificata;

- e di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi;

e nei motivi aggiunti

- della medesima delibera n. 60 del 2014, sopra richiamata in parte qua;

- e di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi;

Visti i ricorsi ed i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2015 il Consigliere Solveig Cogliani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

I – In via del tutto preliminare, il Collegio per ragioni di economia processuale e per la connessione oggettiva e soggettiva dei ricorsi in trattazione, dispone la riunione degli stessi, stante anche l'avvenuta trattazione alla medesima udienza, come richiesto dalle parti.

II - Con i ricorsi indicati in epigrafe le Società cooperative istanti hanno chiesto l'annullamento della deliberazione capitolina n. 7 del 2013, avente ad oggetto l'approvazione del nuovo schema di convenzione per la concessione del diritto di superficie, per la cessione in diritto di proprietà delle aree comprese nei Piani di zona e rientranti nella manovra di completamento del II P.E.E.P., nonché dello schema di Convenzione Integrativa per la realizzazione delle opere pubbliche assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione di predetti piani e di tutti gli atti presupposti, preordinati e conseguenti, in parte qua.

Nel primo dei ricorsi richiamati (n. 5654/2013), la Società istante ha censurato i seguenti profili:

1 – violazione e falsa applicazione dell'art. 45, l. n. 457 del 1978, del combinato disposto della l. n. 865 del 1971 e degli artt. 20 e 23, l. n. 179 del 1992, in quanto lo schema di convenzione prevedrebbe una illegittima compressione del diritto di proprietà nel vietare l'alienazione degli alloggi realizzati sulle aree oggetto di convenzione successivamente al quinquennio e fino al termine di venti anni dal primo trasferimento se non solo ed esclusivamente a soggetti in possesso di specifici requisiti;

2 – illegittimità dell'art. 16.4 dello Schema di convenzione in relazione all'area Infernetto Est bis, per l'introduzione di vincoli e limitazioni rispetto a quelle previste dalla legge;

3- eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, arbitrarietà, difetto di istruttoria e sviamento; inosservanza dell'art. 3 dell'Atto di cessione di aree comprese nel piano di zona B66 Infernetto Est bis rep. N. 82195; racc. n. 21982 del 12 luglio 2012:

Nel secondo ricorso (n. 5652/2013) la Società ha dedotto:

1 – il vizio di violazione dell'art. 35 l. n. 865/71 e degli artt. 41 e 45 Cost., anche in riferimento agli artt. 23 e 3 Cost., e dell'art. 1322 c.c.;

2 – l'eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento, difetto di istruttoria e sviamento;

3 – la violazione dell'art. 45 l. 457/78 (come dedotto sub 1 dell'altro ricorso);

Con i successivi motivi aggiunti hanno gravato, altresì, l'approvazione dei nuovi schemi di convenzione, che si assume sostanzialmente ripetitiva dei vizi già censurati nel primo schema, stigmatizzando la possibilità per la Cooperativa assegnataria di richiedere ulteriori oneri per la realizzazione del programma sociale, le limitazioni alla compagine sociale, la durata ventennale dei vincoli, con ripercussione sui diritti edificatori.

Si è costituita Roma Capitale, che ha in via preliminare eccepito l'inammissibilità dei ricorsi per mancata tempestiva notifica ad almeno un controinteressato da individuarsi tra le altre Cooperative assegnatarie, e mancanza di un interesse concreto ed attuale ai sensi dell'art. 35 c.p.a. essendo le censure mosse avverso un mero schema di convenzione adottato dal Consiglio comunale.

Interveniva ad adiuvandum la Società Cooperativa Pian Saccoccia Due s.r.l. (nel ricorso n. 5652/2013).

A seguito di numerose memorie, i giudizi giungono alla decisione nell'udienza pubblica del 28 ottobre 2015.

III – Rileva, altresì, il Collegio che per ordine logico e per ragioni di brevità deve essere per prima esaminata l'eccezione di inammissibilità svolta da parte resistente, con riferimento alla natura delle censure elevate, perché da sola – ove accolta – potrebbe definire i giudizi.

Tuttavia al fine dell'indagine sull'ammissibilità del gravame, si deve svolgere un'attenta disamina ermeneutica in ordine alla natura degli atti impugnati.

Infatti, seppure il gravame è rivolto alle delibere consiliari, le censure sono svolte con riferimento – sotto molteplici aspetti – al contenuto dello schema di convenzione.

Si tratta di schema che attiene ad una Convenzione c.d. "di piano attuativo" che consta in uno strumento di collaborazione tra Pubblica amministrazione e privati nell'attività di pianificazione del territorio, nella specie finalizzato all'attuazione del PEEP. Si tratta, dunque, di un livello in cui i margini di discrezionalità nelle scelte urbanistiche sono ridotti al minimo, dovendosi dare mera attuazione alle scelte operate negli strumenti urbanistici di livello superiore e finalizzato ad ottenere risorse dai privati al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni già definite.

Nella specie, si verte sull'istituto disciplinato dagli artt. 35 e 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Per precisare la disciplina applicabile va rilevato che due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della "EDILIZIA RESIDENZIALE CONVENZIONATA":

a) la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865; questa convenzione è disciplinata dall'art. 35 della suddetta L. 865/1971 (di seguito "la convenzione P.E.E.P.");

b) la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall'art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (T.U. in materia edilizia) che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza dettata dagli artt. 7 e 8 della L. 28 gennaio 1977 n. 10 (meglio nota come "Legge Bucalossi") (c.d. "convenzione Bucalossi"); va peraltro segnalato che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1998 n. 448 anche la "convenzione Bucalossi" può farsi rientrare nell'ambito del procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865, potendo

detta convenzione, nei casi previsti dall'art. 31 comma 46 e segg. suddetta L. 448/1998, sostituire o modificare "la convenzione P.E.E.P.";

Sulla natura di tali convenzioni si è molto discusso in dottrina e giurisprudenza. In particolare, si sono contrapposti diversi indirizzi interpretativi che hanno dato risalto, alcuni, più all'aspetto pubblicistico ed altri, a quello privatistico: discettandosi, dunque, dell'applicabilità delle norme privatistiche. In giurisprudenza si attribuisce alle convenzioni la natura di contratti di natura peculiare che si inseriscono nell'ambito di un procedimento amministrativo ma che lasciano integra la potestà pubblicistica del Comune di sciogliersi dal vincolo contrattuale per sopravvenute esigenze pubbliche (Cass. 30 gennaio 1985, n. 580).

Esiste, tuttavia, una fase di disposizione dell'area a favore del soggetto attuatore dell'intervento edilizio (in proprietà o in diritto di superficie), fase questa caratterizzata dalla stipula della convenzione comportante per l'appunto il trasferimento della proprietà o la costituzione del diritto di superficie e contenente la disciplina (termini, modalità, caratteristiche, garanzie) dell'intervento edilizio ed urbanistico.

In particolare, così possono enuclearsi i momenti del procedimento:

- in primo luogo viene disciplinata la fase di acquisizione dell'area al patrimonio indisponibile del Comune, fase caratterizzata da procedure di carattere pubblicistico attinenti al procedimento espropriativo;
- in secondo luogo viene disciplinata la fase di disposizione dell'area (in proprietà o in diritto di superficie) a favore del soggetto attuatore dell'intervento edilizio, fase caratterizzata dalla stipula della CONVENZIONE comportante per l'appunto il trasferimento della proprietà o la costituzione del diritto di superficie e contenente la disciplina (termini, modalità, caratteristiche, garanzie) dell'intervento edilizio ed urbanistico; per la stipula di detta convenzione è richiesto l'intervento del Notaio anche se non in via esclusiva bensì in "concorrenza" col Segretario Comunale;
- in terzo luogo viene disciplinata la fase della "gestione" dell'alloggio da parte dell'assegnatario/acquirente con i vincoli e le limitazioni alla libera disponibilità che discendono dalla peculiare natura dei beni (pur sempre ottenuti a condizioni di favore quanto meno inerenti la fase di acquisizione dell'area); in questa fase, nel caso di alienazione dell'alloggio, vi è il pieno coinvolgimento dell'attività del Notaio chiamato di volta in volta a verificare i limiti e le condizioni cui è subordinato il trasferimento proposto.

Secondo quanto disposto dall'art. 35, co. 8, l. n. 865 del 1971, la concessione viene deliberata dal consiglio comunale e con la stessa delibera viene inoltre determinato il contenuto della convenzione da stipularsi, che deve prevedere:

- a) il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento (i corrispettivi della concessione in superficie al metro cubo non possono essere superiori al 60% dei prezzi di cessione in proprietà riferiti allo stesso volume e possono essere dilazionati per un massimo di 15 anni ad un tasso annuo non superiore alla media mensile dei rendimenti lordi dei titoli pubblici soggetti a tassazione (Rendistato) accertata dalla Banca d'Italia);
- b) il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del Comune ovvero se tali opere dovranno essere realizzate dal concessionario le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali e le modalità di controllo sulla loro esecuzione, e le modalità per il loro trasferimento al Comune (il corrispettivo delle opere di urbanizzazione sia per le aree concesse in diritto di

superficie che per quelle cedute in proprietà è determinato in misura pari al costo di realizzazione in proporzione al volume edificabile);

c) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;

d) i termini di inizio e ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;

e) l'obbligo a praticare prezzi di cessione e canoni di locazione concordati sulla base di parametri da riportare in convenzione;

f) le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggiore gravità in cui tale inosservanza comporta la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie.

Giova sin qui precisare, per quanto rileva ai fini del presente giudizio, che, peraltro, l'art. 35 legge 865/1971 nel suo testo originale prevedeva un divieto di alienazione degli alloggi realizzati su aree cedute in piena proprietà sanzionato con la nullità dell'atto.

A seguito dell'abrogazione di tale divieto disposta dall'art. 23 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 attualmente la legge non prevede più né per la cessione in diritto di superficie né per la cessione in proprietà divieti di alienazione sanzionati con la nullità.

Tuttavia, non è previsto un divieto generale di introduzione di clausole comportanti il divieto di alienazione temporanea degli alloggi, ai sensi dell'art. 1379 c.c., e quindi con effetto limitato solo tra le parti, con la previsione di limiti temporali, come di seguito si preciserà. Gli stessi divieti, a norma dell'art. 1379 c.c. dovranno essere contenuti entro convenienti limiti di tempo e dovranno rispondere ad un apprezzabile interesse di una delle parti (in questo caso ovviamente del Comune).

IV – Il Consiglio di Stato ha avuto già più volte occasione di affermare che le convenzioni urbanistiche rientrano nella categoria degli accordi procedurali ex art. 11, l. n. 241 del 1990 (Sez. IV, n. 5904 del 2010, id., n. 2568 del 2010, id., n. 616 del 2012) e tale impostazione è stata condivisa (con riguardo ai profili di giurisdizione) dalla Suprema Corte (cfr. Sez. Un. N. 24419 del 2010).

Tale osservazione assume particolare rilievo ai fini del presente giudizio, in quanto l'art. 11 della legge generale del procedimento amministrativo prevede un articolato iter partecipativo al fine della determinazione del contenuto dell'accordo, nel quale è prevista la presentazione di osservazioni da parte degli interessati .

Ciò posto, ad un approccio teorico, non può tacersi che lo schema di convenzione, rispetto al quale sono formulate le contestazioni di parte ricorrente, si pone allo stato sì quale atto unilaterale, ma non come definitiva determinazione del contenuto dell'atto negoziale tra le parti comune e Società Cooperative, che potrà essere sottoscritto solo ad esito del convergere delle volontà.

Il modello delineato dal legislatore prevedrebbe che solo alla sottoscrizione dell'atto – solo a seguito dunque della definizione delle condizioni – le parti potranno raggiungere – proprio attraverso il modello negoziale – che nella specie si mostra dunque come migliore garanzia di partecipazione prevista dall'ordinamento – il perseguimento dei rispettivi interessi, da un lato quello della realizzazione del programma di edilizia popolare (pubblico) cui tende l'azione dell'Amministrazione, dall'altro il libero esplicarsi del diritto di proprietà e dell'attività edilizia delle Società cooperative interessate.

V – Nonostante le pregresse considerazioni, il collegio, tuttavia, non può non considerare quanto – in vero contraddittoriamente rispetto alla avanzata eccezione – rilevato dalla stessa difesa dell'Amministrazione in sede di discussione circa l'immodificabilità dello Schema da parte dei privati. Sostiene l'Amministrazione, infatti, che per c.d. nei fatti alle Cooperative non è data alcuna possibilità di interferire con il contenuto della Convenzione, come deliberato dal Consiglio.

L'alternativa, dunque, è stipulare o meno.

VI – Quanto premesso inibisce di fermarsi alla lettura della norma come sin qui formulata per accedere ad un ulteriore sforzo ermeneutico che garantisca la piena tutela di contraddittorio e di difesa.

E' noto che per «Diritto vivente», termine per la prima volta utilizzato nella giurisprudenza costituzionale con la sentenza 11 dicembre 1974, n. 276, si intende indicare – in estrema sintesi – la *communis opinio* maturata nella giurisprudenza e nella dottrina in ordine al significato normativo da attribuire ad una determinata disposizione.

La giurisprudenza costituzionale è stata, invece, sempre chiara e ferma nel negare che il diritto vivente possa derivare dalla prassi amministrativa e da atti regolamentari o circolari, ritenuti a questo scopo irrilevanti, anche qualora siano stati emanati da un organo di rilevanza costituzionale, quale il C.S.M. Questi atti, infatti, «possono dar vita ad una prassi, ma non producono alcun "diritto vivente"...» (Sentenza 10 maggio 1982, n. 86) e, dunque, non «può invocarsi un presunto "diritto vivente" costituito da direttive e prassi dell'amministrazione [...], spettando viceversa ai giudici, soggetti soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), ricostruire la corretta portata delle disposizioni legislative» (Ordinanza 26 maggio 1998, n. 188).

La prassi amministrativa non assume tale rilievo «né nella forma di regolamenti esecutivi o di circolari [...], né, tanto meno, nella forma di singoli provvedimenti, da precludere al giudice una interpretazione diversa. Essa può valere soltanto come dato fattuale concorrente con i dati linguistici del testo normativo ad orientare l'interpretazione, sempreché si mantenga nei limiti consentiti dal dettato della legge [...] e non trovi controindicazioni nella giurisprudenza» (Sentenza 19 marzo 1996, n. 83).

La prassi amministrativa è stata, dunque, valorizzata, allo scopo di confortare la qualificazione come diritto vivente attribuita ad un dato indirizzo giurisprudenziale, soprattutto qualora essa abbia dato seguito ad un orientamento espresso dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, recependolo (Sentenza 20 giugno 1984, n. 172), ovvero quando ne sia stata accertata la conformità all'indirizzo della giurisprudenza di legittimità (sentenza 8 marzo 1985, n. 56), oppure per desumere dalla stessa elementi a conforto dell'inattendibilità di un'esegesi fatta propria dal rimettente, priva di elementi di stabilità ed unanime condivisione (Sentenza 28 marzo 1985, n. 86).

E' sotto tale profilo, dunque, che la prassi amministrativa non può che guidare l'interpretazione del dato normativo al fine di affermare l'attualità dell'interesse delle cooperative ricorrenti ad impugnare le delibere di approvazione dello Schema di convenzione, in parte qua.

VII – Ulteriormente, deve ritenersi infondata l'eccezione di inammissibilità per mancata notifica alle altre Cooperative coinvolte nel P.E.E.P..

In disparte quanto contro dedotto da parte ricorrente in ordine alla mancanza di indicazione dei controinteressati nei provvedimenti gravati, appare indubbio che significato preminente debba darsi al fatto che, in vero, gli altri soggetti beneficiari del programma non potrebbero che considerarsi

semmai cointeressati all'accoglimento dei ricorsi proposti dalle due Cooperative ed oggetto di esame e non contro interessati, in quanto le censure elevate dalle ricorrenti non mirano ad una rimozione degli atti nel loro complesso, ma solo nelle parti in cui essi introducono asseritamente ulteriori oneri rispetto alla legge e alle convenzioni già in essere. Peraltro, anche le censure di disparità rispetto alle imprese di costruzioni (punto II.c dei motivi aggiunti), non aspirano in alcun modo ad incidere sulla posizione di queste, ma semmai a migliorare le condizioni delle Cooperative.

VIII – Ciò premesso, dunque, può passarsi all'esame del merito che viene congiuntamente svolto per motivi di economia processuale.

Deve a riguardo premettersi che i ricorsi introduttivi devono essere ritenuti improcedibili, poiché la nuova delibera n. 60 del 2014, gravata con i motivi aggiunti, ha espressamente revocato la delibera n. 7 del 2013, censurata con i ricorsi introduttivi. Vertendosi in ordine alla domanda di annullamento della nuova delibera su singole parti, non in grado di travolgere la stessa nella sua interezza, non si pone, dunque, il problema della sua eventuale reviviscenza.

IX - Per i medesimi motivi di economia processuale e sinteticità, ormai espressi dal Codice del processo, deve procedersi ad esaminare per primo il motivo di ricorso reiterato con i motivi aggiunti con cui le Cooperative ricorrenti censurano la violazione dell'art. 45, l. n. 457 del 1978 e successive modificazioni, poiché esso è idoneo a comportare l'accoglimento in parte del ricorso con riferimento alla previsione in forza della quale "per la cessione del diritto di proprietà, il relativo schema convenzionale, ...stabilisce il divieto di alienazione delle unità immobiliari prima del decorso di cinque anni dall'atto notarile di prima cessione; successivamente e fino allo scadere dei venti anni, sarà possibile alienare l'immobile a soggetti che siano in possesso degli stessi requisiti richiesti per il primo atto di trasferimento, ma con i vincoli previsti dall'art. 18 del D.P.R. n. 380/2001, limitati per la durata di anni venti".

Infatti, merita richiamo quanto disposto dall'art. 20, l. n. 179 del 1992: "1. 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". Ne deriva che i limiti all'alienazione sono relativi solo i primi cinque anni, mentre l'art. 23 della medesima normativa dispone l'abrogazione dei commi 15, 16, 17 e 19, dell'art. 35, l. n. 865 del 1971, originariamente recanti le più gravose limitazioni all'alienabilità degli immobili.

Tuttavia, in assenza dell'imposizione di vincoli specifici da parte della legge, sembra che il parametro di ragionevolezza per la durata delle limitazioni di tal guisa possa essere rinvenuto in quanto disposto in materia nel settore dell'edilizia sovvenzionata: Il comma 20° della legge 560 del 1993 prescrive che gli alloggi e le unità immobiliari "non possono essere alienati, anche parzialmente, né può esserne modificata la destinazione, per un periodo di dieci anni dalla data del contratto di acquisto e comunque fino a quando non sia pagato interamente il prezzo".

A fronte, infatti della circostanza, già rilevata, che la l. n. 865/1971 non prevede né per la concessione in diritto di superficie, né (a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 179/1992) per la cessione in proprietà, divieti di alienazione sanzionati con la nullità e dunque dell'osservazione del valore meramente pattizio ex art. 1379 c.c. delle clausole comportanti il divieto di alienazione temporanea degli alloggi nelle "convenzioni P.E.E.P.", deve riconoscersi che siffatti limiti non possano che essere contenuti entro ambiti temporali circoscritti e ragionevoli (dunque non superiori a quelli fissati nel settore dell'edilizia sovvenzionata pari a 10 anni) e dovranno rispondere ad un

apprezzabile (ovvero adeguatamente motivato) interesse del Comune (ovvero delle parti, ma nella specie deve escludersi che possa ipotizzarsi un interesse della parte privata).

Sotto tale profilo, dunque, deve ritenersi fondata la censura contenuta nei motivi aggiunti (per violazione di legge ed eccesso di potere nelle varie figure sintomatiche, con riguardo alla illogicità e difetto di istruttoria che si manifesta in una carenza motivazionale del provvedimento) tesa ad ottenere l'annullamento in parte qua della delibera, fatte 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.

Sempre alla luce di quanto sin qui rilevato, le ulteriori determinazioni non potranno che garantire, nella predisposizione del conseguente schema contrattuale, un adeguato contraddittorio.

Tale motivo si appalesa ancor più fondato con riguardo all'apposizione della medesima limitazione in relazione alla disponibilità dei diritti edificatori riconosciuti alle Cooperative ricorrenti quale corrispettivo della cessione compensativa.

X – Per completezza dell'esame, va rilevato che non merita accoglimento il primo motivo di gravame laddove si censura la 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, poichè asseritamente ciò sarebbe illogico in ragione della specificità della fattispecie, in quanto il procedimento in essere sarebbe parzialmente divergente da quello previsto dalla l. n. 865 del 1971 (che presuppone a monte un procedimento espropriativo), in quanto al proprietario cedente sono attribuiti diritti edificatori in misura maggiore, destinati a compensarlo del maggior valore venale del bene ceduto; ciò a dire delle ricorrenti comporterebbe un incremento degli oneri realizzativi che la Cooperativa dovrebbe poter riversare sui propri soci.

Si verte, infatti, indipendente dalla modalità di acquisizione delle aree nel particolare regime di cui al più volte menzionato art. 35, che disciplina la costruzione di alloggi di tipo economico e popolare su aree acquisite (espropriate) dal Comune concesse in superficie o cedute in proprietà a favore di cooperative edilizie o di singoli; ipotesi che rientra, quindi, nel regime della c.d. "edilizia sovvenzionata", caratterizzato da tutta una serie di vincoli e di divieti, che si spiegano tenendo conto della particolarità della materia che riguarda il diritto di abitazione, che trova fondamento nella stessa Costituzione. La Corte Costituzionale, in vero, nella sentenza n. 155 del 1988 ha affermato che: "...l'edilizia residenziale pubblica" mira "a sopperire al fabbisogno abitativo di categorie sociali di limitate capacità economiche, o ritenute, per altre ragioni, meritevoli di tutela".

A riguardo non può che valere l'individuazione degli obiettivi del legislatore, tra i quale vi è sicuramente quello di evitare che le agevolazioni concesse nel quadro di una politica abitativa d'interesse generale possano trasformarsi in un inammissibile strumento di speculazione.

Ne deriva che, a fronte di un'indimostrata e generica affermazione in ordine all'incremento degli oneri realizzativi ovvero della loro non recuperabilità (soprattutto alla luce di quanto prima evidenziato in ordine ai circoscritti limiti di alienabilità), 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 (che per le finalità pubbliche evidenziate ha ottenuto i benefici) e che potrà successivamente recuperare i predetti oneri.

XI – Per quanto sin qui evidenziato, i ricorsi per motivi aggiunti devono essere accolti in parte, come sopra specificato e per l'effetto, devono essere annullate nella corrispondente parte le delibere impugnate.

La complessità della fattispecie esaminata, nonché l'esito della controversia giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

definitivamente pronunciando sui ricorsi e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, previa riunione dei medesimi, così dispone:

dichiara improcedibili i ricorsi introduttivi;

accoglie in parte e nei limiti specificati in motivazione i ricorsi per motivi aggiunti e , per l'effetto, annulla le delibere impugnate con i medesimi in parte qua, fatte salve le ulteriori determinazioni a riguardo dell'Amministrazione;

compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Lundini, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

Antonella Mangia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/02/2016

IL SEGRETARIO

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