



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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 988 del 2019, proposto da Rita Antonelli, Giuseppe Augugliaro, Caterina Maria Augugliaro, Patrizia Bassetta, Sabrina Battista, Giuseppe Bellastella, Paola Pronesti, Salvatore D'Ambrosio, Roberto Giuseppe D'Angelo, Patrizia Del Duca, Stefano Montani, Carola Fiorillo, Costantino Martucci, Paolo Mirabella, Bruno Modaffari, Francesco Musumeci, Giorgio Pagani, Silvana Puglisi, Gianluigi Pupilla, Pietro Angelo Traverso, Emiliano Valeri, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonino Galletti, Andrea Lamonaca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo in Roma, piazzale Don Giovanni Minzoni 9;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Magnanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso la sede dell'Avvocatura civica in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

per l'annullamento

1. della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 116/2018 del 2.11.2018, pubblicata in data 3.11.2018 e divenuta esecutiva in data 17.11.2018;
2. di ogni altro atto lesivo precedente, successivo, conseguente e consequenziale e, in ogni caso lesivo, dell'interesse dei ricorrenti alla libera trasformazione e/o affrancazione degli immobili di cui sono titolari, ivi inclusa, ove occorra, la Deliberazione Assemblea Capitolina n. 46/2017 del 31.8.2017, la Delibera della Giunta Capitolina n. 13 del 5.8.2016 e le Delibere dell'Assemblea Capitolina n. 40/2016 e 33/2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2021 la dott.ssa Marina Perrelli e trattenuta la causa in decisione, ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 176, nonché del D.L. 44/2021;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, tutti titolari di diritti reali sugli immobili edificati in edilizia convenzionata in aree ricadenti in alcuni dei 14 Piani di Zona di Roma Capitale, hanno impugnato le delibere dell'Assemblea Capitolina n. 116/2018 e n. 46/2017, recanti le modalità, i requisiti e il procedimento per ottenere la definitiva piena proprietà e la libera commerciabilità degli immobili assegnati, anche nelle ipotesi in cui si intenda stipulare o si sia già stipulata una convenzione, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n.10/1977 e dell'art. 18 del D.P.R. n. 380/2001, recante la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, con conseguente versamento del contributo di trasformazione richiesto dall'Amministrazione.

1.2. I ricorrenti, premesso un ampio *excursus* sulla normativa primaria e

regolamentare in materia di Piani di Edilizia popolare e sulle sue finalità, ha dedotto l'illegittimità degli atti gravati:

1) per violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, dell'art. 31, commi 48 e 49 bis, della legge n. 448/1998, nonché per eccesso di potere per carenza di motivazione, irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà rispetto alla Delibera n. 46/2016.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, la delibera n. 116/2018 avrebbe immotivatamente rimosso nel procedimento previsto per il calcolo del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà quanto previsto dal citato art. 31, commi 48 e 49 bis, della legge n.448/1998 e dalla Delibera n. 46/2016 in relazione alla riduzione del 50% del valore venale del terreno che contribuisce a quantificare l'importo del corrispettivo, prevedendo, in maniera parimenti illogica, una somma minima da corrispondere pari ad € 2.500,00. Le suddette previsioni, ad avviso dei ricorrenti, sarebbero arbitrarie, anche perché adottate in mancanza di qualsiasi istruttoria a sostegno della cancellazione del beneficio e dell'applicazione di un contributo minimo obbligatorio per tutti coloro che volessero affrancare o trasformare e, inoltre, sarebbero anche in evidente contrasto con il presupposto da cui muove la detta delibera, vale a dire "l'eccessiva onerosità degli importi da corrispondersi da parte dei richiedenti l'affrancazione medesima". Infine sarebbe irragionevole e sproporzionata anche la previsione che consente la stipula della convenzione nelle ipotesi di pagamento rateale del contributo solo al termine del piano rateale e che sostanzialmente equivale all'onere di corrispondere anticipatamente l'importo del corrispettivo, senza avere la certezza che l'Amministrazione stipulerà poi la Convenzione. Con tale previsione, anche il mancato pagamento di una rata legittimerebbe rimedi drastici nei confronti dell'utente che però non godrebbe di analoga protezione, mancando, anche nell'ipotesi di pagamento di tutte le rate, la garanzia della stipula della convenzione ovvero della ripetizione della somma corrisposta;

2) per eccesso di potere per disparità di trattamento, carenza di motivazione e violazione del principio di uguaglianza, nonché per illogicità, irragionevolezza e

violazione del principio del *tempus regit actum*.

Ad avviso dei ricorrenti, la Delibera sarebbe illegittima anche nella parte in cui è stata prevista la retroattività della disciplina, escludendo solo il caso in cui sia già intervenuta la stipula della convenzione. L'amministrazione, applicando il criterio retroattivo solo al limite della stipula della convenzione, tratterebbe in modo diverso situazioni identiche in quanto la minore o maggiore onerosità del contributo dipenderebbe esclusivamente dalla celerità di definizione del procedimento e, quindi, da fatti imputabili all'amministrazione stessa. I ricorrenti, che hanno tutti presentato la domanda di affrancazione antecedentemente all'entrata in vigore della delibera gravata, sarebbero infatti illegittimamente lesi dall'intervenuta eliminazione del beneficio della decurtazione del 50% del valore venale dell'area e dalla previsione di un contributo minimo;

3) per violazione dell'art. 35 della legge n. 865/1971, degli artt. 7 e 8 della legge n. 10/1977, dell'art. 31, commi 46, 49 *bis* e 49 *ter*, della legge n. 448/1998, come modificato all'art. 23 *ter*, comma 1 *bis*, della legge n. 135/2012 e dell'art. 18 del D.P.R. n. 380/2001.

Premesso che in ipotesi di trasformazione della proprietà superficiaria in proprietà piena si realizza il superamento di tutti i vincoli, compreso quello del prezzo di massima cessione e locazione di cui all'art. 35 della legge n. 865/1971, poiché l'originaria convenzione è sostituita non da una convenzione *ex art. 35* della legge n. 865/1971, ma da una convenzione *ex art. 18* del D.P.R. n. 380/2001, come evidenziato anche dalla Corte di Cassazione a Sezioni unite nella sentenza n. 18135/16.9.2015, richiamata nella delibera gravata, nel caso di specie per le Convenzioni relative al PDZ di Torraccia, stipulate negli anni '80, ogni vincolo previsto dalla nuova Convenzione, compreso il vincolo del prezzo massimo, sarebbe venuto meno fin dalla sua stipula e, quindi, la DCC n. 46/2017 che ha previsto la sopravvivenza del vincolo relativo al prezzo di massima cessione sarebbe illegittima;

4) per eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità, violazione del principio di uguaglianza e disparità di trattamento.

Ad avviso dei ricorrenti, Roma Capitale avrebbe adottato una condotta provvedimentale diversa da altri Comuni che, dando corretta applicazione alla medesima normativa primaria, avrebbero previsto in ipotesi di trasformazione della proprietà superficaria in proprietà piena successivamente al decorso di 20 anni dalla data di stipulazione della convenzione originaria l'estinzione di tutti gli obblighi e vincoli contenuti nella convenzione originaria, compresi quelli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione.

2. Roma Capitale si è costituita in giudizio ed ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità per cessata materia del contendere del ricorso a seguito dell'entrata in vigore del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 151/2020 e dell'attuazione, da parte dell'amministrazione comunale, di tutte le procedure finalizzate al ricalcolo/rimborso del calcolo del canone di affrancazione per la rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione.

L'amministrazione capitolina ha esposto di aver proceduto, ai sensi del art. 31 comma 49 bis della legge n.448/1998, alla definizione della procedura di rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione, contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865/71, approvando nuovi schemi di convenzione relativi alle aree comprese nei piani di zona *ex lege* n. 167/62 e di avere nel corso del tempo adottato una serie di delibere, la cui legittimità è stata accertata anche dal giudice amministrativo, ivi compresa la delibera n. 46/2017. Tuttavia, successivamente all'adozione della delibera gravata, è intervenuto il citato Decreto del MEF n. 151/2020 che ha stabilito le modalità per la rimozione dei vincoli di prezzo massimo di cessione e di canone massimo di locazione relativo agli alloggi costruiti in regime di edilizia agevolata/convenzionata per dare uniformità su tutto il territorio nazionale alle modalità di calcolo per la determinazione del corrispettivo dovuto al Comune ai fini della rimozione dei vincoli di prezzo e di canone massimo relativi agli immobili in questione.

3. All'udienza del 28.4.2021, preso atto delle memorie e delle repliche *ex art. 73 c.p.a.*, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso deve essere dichiarato improcedibile essendo stata sostituita la disciplina prevista dalla delibera gravata da quella contenuta nel decreto del MEF n. 151/2020.

5. I ricorrenti si dolgono dell'illegittimità della delibera impugnata nella parte in cui violerebbe la disciplina legislativa e regolamentare del Comune e, segnatamente, la precedente Delibera n. 40/2016, avendo previsto la rimozione della riduzione del 50% del valore venale dei terreni ai fini del calcolo del corrispettivo per la trasformazione da diritto di superficie a diritto di proprietà, nonché una soglia minima di € 2.500,00 da versarsi a titolo di corrispettivo di trasformazione e/o affrancazione in tutti i casi in cui il corrispettivo calcolato applicando i criteri di calcolo dovesse essere inferiore a tale importo.

6. Tanto premesso, occorre evidenziare che successivamente all'adozione della predetta delibera è entrato in vigore il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 151 del 28.9.2020.

Il predetto decreto all'art 1 definisce in modo uniforme le modalità di calcolo per la determinazione del corrispettivo dovuto al Comune in cambio della rimozione dei vincoli di prezzo massimo di cessione nonché di canone massimo di locazione, secondo una formula matematica che considera una percentuale fissa (in luogo delle percentuali variabili tra un minimo e un massimo applicate finora dai Comuni), un coefficiente moltiplicativo di riduzione parametrato al periodo trascorso dalla stipulazione della convenzione, proporzionale alla durata residua, con cessazione del vincolo alla scadenza della stessa convenzione già vigente stipulata tra le parti. Vi è poi un'ipotesi di riduzione ulteriore: quando la convenzione ha per oggetto il diritto di superficie per il quale i comuni non abbiano proposto (o i privati non abbiano accettato) la trasformazione in diritto di proprietà. Il corrispettivo in ogni caso non può avere valore negativo (cfr. parere del

Consiglio di Stato n. 1492/2020).

All'art. 2 il suddetto decreto definisce i criteri e le modalità per la concessione da parte dei comuni di dilazioni di pagamento, integrate da garanzia "a prima richiesta" e all'art. 3 prevede la pubblicazione, da parte dei Comuni, della modulistica e delle altre informazioni rilevanti, con particolare riguardo a quelle concernenti il corrispettivo.

6.2. Ne consegue allora che, come condivisibilmente eccepito dalla difesa di Roma Capitale, l'adozione del predetto decreto ha determinato il venir meno dell'interesse alla decisione del presente giudizio in quanto la disciplina contenuta nella delibera gravata e negli atti presupposti e connessi è stata integralmente sostituita da quella prevista nel citato Decreto la cui finalità è risolvere una serie d'incertezze applicative generate dalle disposizioni vigenti sulla rimozione del vincolo di affrancazione e uniforme le modalità di calcolo per la determinazione del corrispettivo dovuto al Comune, onde evitare le difformità di regime che hanno dato luogo a notevoli e complessi contenziosi.

6.3. Del resto anche i ricorrenti nella memoria di replica, depositata il 25.3.2021, danno atto del venir meno della materia del contendere, insistendo solo per la decisione nel merito sul punto concernente la retroattività dell'applicazione dei criteri di calcolo anche alle domande protocollate in data anteriore alla delibera per le quali non sia ancora intervenuta la stipula della convenzione integrativa.

Ad avviso del Collegio la suddetta censura è inammissibile per difetto di attualità in quanto il pregiudizio lamentato è solo eventuale e non concreto.

In sede di memoria *ex art. 73 c.p.a.* si sostiene, infatti, che l'applicazione della delibera anche alle domande protocollate antecedentemente alla sua adozione, ma non definite con la stipula della convenzione, "comporta un pregiudizio economico per i ricorrenti che, avendo presentato la domanda di trasformazione *ante* Delibera 116/2018, vedono la loro istanza esaminata e quantificata sulla base dei valori venali delle aree oggetto di trasformazione ben più incisivi ed elevati rispetto al periodo in cui i ricorrenti hanno presentato l'istanza".

Si tratta però di mera affermazione priva di qualunque riscontro probatorio circa il fatto che anche solo uno degli odierni ricorrenti abbia effettivamente subito il suddetto pregiudizio e si sia visto costretto ad un esborso indebito a differenza di altri utenti. Ne discende l'inammissibilità della presente censura per difetto di attualità del pregiudizio lamentato, nonché per mancata dimostrazione della dedotta disparità di trattamento.

7. Per le suesposte ragioni il ricorso deve essere dichiarato improcedibile.

8. Ad avviso del Collegio sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente giudizio, attesa la complessità della materia esaminata, dimostrata dalla molteplicità dei contenziosi, dalla non uniformità delle soluzioni giurisprudenziali e dalla difformità dei regimi adottati dalle diverse amministrazioni, cui si è inteso ovviare con il decreto del MEF che è alla base della definizione in rito della presente controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per le ragioni di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2021, svoltasi in video collegamento ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 176, nonché del D.L. 44/2021, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

Luca Iera, Referendario

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO