

Pubblicato il 05/06/2018

N. 03380/2018REG.PROV.COLL.

N. 10518/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10518 del 2015,
proposto da: Consorzio Cooperative Abitazione Associazione
Italiana Italiana Casa - Aic S.c.a.r.l., in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato
Giovanni Pallottino, con domicilio eletto presso il suo studio in
Roma, viale Giuseppe Mazzini, 4

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Garofoli,
domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove, 21

nei confronti

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna, 27; Annunziata Castello, Claudio Ricciarelli, Grazia Serra, Manuele Benedetti, Fabrizio Moretti, Davide Fieno e Giuseppe Mededdu non costituiti in giudizio; Carla Basili, Monica Marini, Orietta Palermi, Michele Piombino, Vincenzo Michelessi, Mario Iozzi, Marco Casini e Antonella Antonelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Perticaro, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 146

per la riforma della sentenza del T.A.R. del Lazio, Sezione II-bis, n. 5940/2015

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, della Regione Lazio, nonché dei signori Carla Basili, Monica Marini, Orietta Palermi, Michele Piombino, Vincenzo Michelessi, Mario Iozzi, Marco Casini e Antonella Antonelli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 aprile 2018 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti l'avvocato Giovanni Pallottino, l'avvocato Maggiore in dichiarata sostituzione

dell'avvocato Umberto Garofoli, nonché gli avvocati Vincenzo Perticaro e Elisa Caprio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO

L'appellante Consorzio Cooperative Abitazione "Associazione Italiana Casa" – AIC è soggetto concessionario di un programma di edilizia economica e popolare volto alla costruzione e locazione di alloggi residenziali, per l'attuazione del quale ha ottenuto un finanziamento dalla Regione Lazio e il diritto di superficie nel territorio del Comune di Roma (Roma Capitale) da parte dell'Ente territoriale capitolino.

Con ricorso proposto dinanzi al T.A.R. del Lazio e recante il n. 1288/21014 e con i successivi motivi aggiunti, l'appellante si opponeva ai provvedimenti prot. n. 108100/2013 e prot. n. 71790/2014 dell'ufficio di Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma (Roma Capitale) concernenti la rideterminazione della tabella dei prezzi di cessione e locazione degli alloggi precedentemente fissati dal Consorzio e approvati dal Comune di Roma.

In particolare l'impugnazione era incentrata su diversi profili di asserita violazione ed errata interpretazione della disciplina normativa di cui alle leggi numm. 865 del 1971 e 179 del 1992; nonché su profili di violazione della legge n. 241 del 1990; di

eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione nonché per errore sui presupposti di fatto e diritto.

Con sentenza n. 5940/2015, il T.A.R. del Lazio ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti rilevandone l'infondatezza.

Avverso tale decisione ha proposto appello il Consorzio Cooperative Abitazione "Associazione Italiana Casa" il quale si duole della violazione ed erronea applicazione dell'art. 88 c.p.a. per omessa pronuncia ovvero difetto di motivazione circa alcune fra le censure di primo grado nonché per illogicità, contraddittorietà e/o errore di motivazione circa la violazione della l. 241 del 1990 e dei principi generali dell'azione amministrativa.

L'appellante ha altresì censurato la sentenza in oggetto per erronea statuizione circa l'eccezione di inammissibilità dell'atto di intervento *ad oppendum*.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Roma (Roma Capitale) e la Regione Lazio i quali hanno concluso nel senso della dichiarazione di inammissibilità e/o dell'infondatezza dell'appello con conferma della sentenza impugnata.

Si sono altresì costituiti in giudizio i signori Carla Basili, Monica Marini, Orietta Palermi, Michele Piombino, Vincenzo Michelessi, Mario Iozzi, Marco Casini e Antonella Antonelli i quali hanno chiesto il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 26 Aprile 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto dal Consorzio Cooperative Abitazione "Associazione Italiana Casa" avverso la sentenza del T.A.R. del Lazio, n. 5940 del 2015 con cui è stato respinto il ricorso proposto dal medesimo avverso i provvedimenti di rideterminazione dei prezzi di cessione e locazione di alloggi pubblici di edilizia economica e popolare precedentemente fissati dal Consorzio e approvati dal Comune di Roma e dalla Regione Lazio.

2. La principale *quaestio iuris* da definire è se, nel caso di realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica da destinare a 'locazione permanente' previa erogazione di contributi a fondo perduto di fonte pubblica, il beneficiario del contributo sia da individuare nel costruttore (il quale potrà incamerare nel proprio bilancio il contributo medesimo), ovvero l'inquilino (con la conseguenza che il contributo a fondo perduto dovrà essere scomputato in uso favore ai fini della determinazione del canone mensile).

3. Dal punto di vista generale (e anche a parziale integrazione di quanto già esposto in narrativa) giova osservare:

- che il Consorzio appellante ha partecipato al bando pubblico indetto dalla Regione Lazio con delibera di Giunta 3 ottobre

2000, n. 2036 per l'attribuzione di un contributo finalizzato alla realizzazione di otto immobili di edilizia residenziale pubblica agevolata da assegnarsi in 'locazione permanente' ai sensi dell'articolo 8 della l. 17 febbraio 1992, n. 179;

- che con delibera di Giunta regionale 20 giugno 2003, n. 525 è stato in effetti attribuito al Consorzio appellante il richiesto contributo, anche grazie al quale è stato possibile realizzare il previsto piano di edilizia residenziale pubblica;

- che in data 3 marzo 2006 l'appellante ha stipulato con la Regione l'atto d'obbligo nei confronti della Regione Lazio, stipulando altresì in pari data con il Comune di Roma la Convezione ai sensi dell'articolo 35 della l. 865 del 1971;

- che in data 22 settembre 2008 il Consorzio ha presentato al Comune di Roma la relazione dimostrativa del parametro del corrispettivo o prezzo di cessione al mq. degli alloggi. In tale atto il canone annuo di locazione è stato fissato in una percentuale – pari al 4.3 per cento – dei costi dell'intervento costruttivo;

- che con gli atti impugnati in primo grado il Comune di Roma (Roma Capitale) ha rideterminato al ribasso il prezzo di cessione ritenuto corretto (e quindi, il canone di locazione annuo, fissato in percentuale del primo). La rideterminazione è stata giustificata dal fatto che – nella tesi dell'amministrazione appellata – il contributo ricevuto dall'appellante ai sensi della l.

179 del 1992 avrebbe dovuto essere scontato – e quindi defalcato – dal prezzo di cessione, in tal modo determinando una conseguente riduzione del canone.

4. Il Collegio ritiene che prevalenti ragioni testuali e sistematiche depongano nel senso di confermare la correttezza delle statuizioni adottate dall'amministrazione capitolina (e dal primo Giudice).

4.1. Si osserva in primo luogo al riguardo che dell'esame degli articoli 6 e 7 della l. 17 febbraio 1992, n. 179 (*Norme per l'edilizia residenziale pubblica*) emerge che, nel disegno legislativo, i beneficiari dei contributi per cui è causa non siano da individuare nei soggetti realizzatori degli interventi di edilizia agevolata, bensì negli inquilini (in veste di fruitori finali).

Depongono in particolare in tal senso:

- il comma 2 dell'articolo 6 (secondo cui *“i valori dei contributi di cui al comma 1 sono stabiliti ed aggiornati dal CER in funzione del reddito dei beneficiari e della destinazione degli interventi ammessi a contributo ai sensi della presente legge”*). E' sufficiente rilevare al riguardo che il richiamo al reddito posseduto sta a significare che il Legislatore abbia inteso collegare i presupposti e le condizioni per la fruizione agli stati soggettivi riferibili all'inquilino dell'immobile;
- il comma 10 del medesimo articolo 6 (secondo cui *“i contributi di cui al presente articolo possono essere concessi anche ai cittadini stranieri*

residenti in Italia da almeno cinque anni (...))” e il comma 1 dell’articolo 7 (secondo cui “*i soggetti beneficiari dei contributi di cui all’articolo 6 debbono essere in possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge al momento dell’assegnazione, dell’acquisto o della concessione del contributo*”). Anche in questi casi risulta con evidenza che il Legislatore abbia individuato i beneficiari finali dei contributi per cui è causa nelle persone fisiche degli inquilini degli immobili e non nelle cooperative incaricate di realizzare gli immobili stessi.

4.2. Si osserva in secondo luogo che, ai sensi della disciplina di settore (per come richiamata dalla stessa appellante), il canone di locazione da praticare agli inquilini è rappresentato da una percentuale del prezzo di vendita degli alloggi e che il prezzo di vendita debba a propria volta essere calcolato sulla base del “*costo di costruzione per la realizzazione dell’intervento*”.

Ora, non appare dubitabile che la disponibilità dell’importo corrispondente al contributo consenta alle cooperative incaricate di realizzare gli immobili di ottenere un abbattimento dei relativi costi di costruzione e che di tale abbattimento non possa non tenersi conto ai fini della determinazione del canone da praticare agli inquilini.

Laddove si opinasse in senso diverso (come auspicato dall’appellante), si perverrebbe alla conclusione – contrastante

con la *litera* e la *ratio* della normativa di riferimento – secondo cui il contributo di cui alla l. 179 del 1992 rappresenterebbe una sorta di puro e semplice ‘premio’ per la cooperativa risultata vincitrice all’esito della procedura (da incamerare in bilancio) e non una somma vincolata alla realizzazione dell’intervento, finalizzata alla riduzione dei relativi costi, al fine – mediato – di calmierare i canoni locativi in senso conforme alle finalità dell’intervento normativo nel suo complesso.

4.3. Si osserva in terzo luogo che non trova solida conferma in atti la tesi dell’appellante secondo cui, ai fini del computo del canone di cui all’articolo 6 della l. 179 del 1992 occorrerebbe operare una distinzione fra:

- (da un lato) le prescrizioni relative alle locazioni permanenti (in cui non era possibile il trasferimento del contributo pubblico a fondo perduto al beneficiario finale) e
- (dall’altro) le prescrizioni relative alle locazioni ‘a termine’ (per le quali tale trasferimento sarebbe invece possibile).

4.3.1. Il Collegio osserva al riguardo che non emergono ragioni dirimenti per aderire alla proposta distinzione, in considerazione del fatto che anche nelle ipotesi di locazioni permanenti il canone di locazione è fissato in misura percentuale rispetto al costo di realizzazione (e rispetto al prezzo di cessione), in tal modo testimoniando la volontà del Legislatore di ancorare anche in tali ipotesi la misura del

canone a tale costo (il quale, come si è detto, è inciso in modo rilevante dalla misura del contributo di fonte pubblica)

4.3.2. Si osserva, poi, che può senz'altro essere condivisa la tesi dell'appellante secondo cui il sistema dei contributi di cui alla l. 179 del 1992 risponde (fra le altre) alla finalità di assicurare la sostenibilità economica di un intervento altrimenti irrealizzabile (in tal senso, le pagine 7 e seguenti dell'appello).

Ma il punto è che, se l'erogazione del contributo mira a rendere sostenibili i costi di realizzazione degli immobili di ERP, non vi è ragione per escludere che di tale contributo alla sostenibilità dei costi si tenga conto ai fini della determinazione del canone locativo (il quale – lo si ripete – è fissato in una quota parte del prezzo possibile di cessione, fissato a propria volta in relazione al costo di realizzazione).

Sotto tale aspetto non si individuano ragioni davvero persuasive per differenziare la finalità del contributo di legge nelle ipotesi di locazione permanente e in quelle di locazione a termine.

Ed infatti, il riferimento al prezzo di vendita (a sua volta calcolato sulla base del costo di costruzione per la realizzazione degli alloggi) risulta finalizzato alla determinazione di un adeguato valore locativo (*i.e.*: a una finalità certamente compatibile anche con la figura della locazione permanente, che qui viene in rilievo).

5. Con il secondo e il terzo motivo di ricorso il Consorzio appellante lamenta che il primo Giudice abbia erroneamente omissso di accogliere il motivo con cui si era lamentato che, nell'adottare il provvedimento di annullamento in autotutela impugnato in primo grado, il Comune di Roma (Roma Capitale) avesse violato i principi generali in tema di buona andamento, correttezza e buona fede nell'esercizio dell'attività amministrativa, anche in considerazione del fatto che la stessa appellante aveva inizialmente fissato la contestata misura del canone in pieno accordo con la normativa e le determinazioni amministrative di riferimento.

5.1. I motivi in questione sono infondati.

Giova qui richiamare la previsione di cui al comma 1 dell'articolo 21-*nonies* della l. 241 del 1990 (*i.e.*: la disciplina che regola l'adozione del provvedimento di annullamento in autotutela) nella formulazione *ratione temporis* rilevante.

Ai sensi di tale disposizione “*Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge*”.

Ebbene, in base a quanto sin qui osservato, emerge la complessiva legittimità delle determinazioni con cui il Comune appellato ha rideterminato – previo esercizio dell'autotutela

decisoria – la misura del canone legittimamente esigibile dagli inquilini.

Si osserva al riguardo:

- che, sulla base di quanto esposto retro, sub 3, la misura del canone inizialmente assentita risultava in contrasto con le pertinenti previsioni di legge (l. 179 del 1992);

- che, nel bilanciamento fra i diversi interessi in campo, risultava certamente prevalente quello finalizzato al ripristino della corretta misura del canone, anche al fine di evitare ingiustificate penalizzazioni a carico degli inquilini e ingiustificate forme di locupletazione in favore del soggetto realizzatore degli interventi;

- che, anche in relazione al carattere ‘permanente’ dei rapporti locatizi di cui si discute, non è irragionevole che il Comune abbia avviato l’esercizio dell’autotutela dopo un periodo di circa sei anni (come riconosciuto dalla stessa ricorrente a pagina 4 dell’atto di appello).

6. Non può poi trovare accoglimento il quarto motivo di ricorso con il quale (nel reiterare un analogo motivo già articolato in primo grado) l’appellante lamenta che l’appellante non abbia adeguatamente tenuto conto del proprio indubbio interesse al permanere degli effetti delle favorevoli determinazioni oggetto di autotutela.

6.1. Si osserva in contrario che la sussistenza di un interesse pubblico alla rimozione di un atto amministrativo illegittimo è oggettivamente connaturata alla rilevata sussistenza di una situazione antiggiuridica (in tal senso: Cons. Stato, Ad. Plen. 8 del 2017).

L'eventuale interesse del destinatario dell'atto (inizialmente a lui favorevole) rappresenta un dato di cui la disposizione chiede espressamente di "tenere conto", ma ciò non comporta che tale interesse assurga a un rango pariordinato rispetto al concomitante – e tendenzialmente prevalente – interesse pubblico alla rimozione di un atto illegittimo (e peraltro, nel caso in esame, foriero di un ingiustificato pregiudizio patrimoniale in danno di soggetti appartenenti a fasce sociali tendenzialmente deboli).

7. Non può poi trovare accoglimento il quinto motivo di appello, con cui il Consorzio ha lamentato il mancato accoglimento del motivo con il quale si era contestato che i provvedimenti comunali impugnati in primo grado non contenessero il necessario riferimento alle tabelle millesimali riferite ai singoli immobili.

7.1. Al riguardo ci si limita ad osservare che la carenza delle tabelle millesimali (in effetti, richieste) non determinava in alcun modo l'illegittimità del nuovo criterio di computo, in

quanto correttamente fondato – e sulla base di quanto in precedenza esposto – sulle pertinenti previsioni di legge.

8. Non può infine essere condiviso il sesto motivo di appello, con cui il Consorzio ha lamentato il mancato accoglimento del motivo con il quale si era lamentata la mancata estromissione dal giudizio degli inquilini interventori in primo grado, stante l'intervenuta decadenza all'intervento ai sensi del comma 3 dell'articolo 50 cod. proc. amm.

8.1. Il motivo non può trovare accoglimento per la dirimente ragione che la disposizione codicistica di carattere decadenziale di cui l'appellante lamenta la violazione è riferita ai soli interventori richiamati dal comma 2 dell'articolo 28 del cod. proc. amm. (il quale richiama a propria volta “*chiunque non sia parte del giudizio*”).

Si tratta di disposizione non riferibile agli interventori in primo grado, i quali assumevano certamente la qualifica processuale di parti necessarie del processo in quanto soggetti controinteressati (*i.e.*: di soggetti che – secondo la tradizionale e consolidata definizione – nei cui confronti il provvedimento giurisdizionale richiesto dal ricorrente produrrebbe uno svantaggio e che dunque traggono un vantaggio dall'atto che invece il ricorrente afferma produrre un documento nella propria sfera giuridica).

9. Per le ragioni dinanzi esposte l'appello in epigrafe deve essere respinto.

Il Collegio ritiene che sussistano giusti ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti, anche in ragione della particolarità e parziale novità delle questioni di diritto sottese alla presente decisione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

L'ESTENSORE
Claudio Contessa

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO