

Pubblicato il 06/09/2023

**N. 13623/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 04340/2016 REG.RIC.**



**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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4340 del 2016, proposto da Comune di Monterotondo, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Clara Curreri e Francesca Antonacci, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

*contro*

Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica della Provincia di Roma - ATER, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefania Di Bartolomeo, con domicilio eletto in Roma, c/o Ater - via R. di Lauria, 28;

*In riassunzione,*

per la condanna dell'ATER della Provincia di Roma al pagamento nei confronti del Comune di Monterotondo della somma di euro 223.189,44, oltre interessi legali dalla domanda monitoria all'effettivo soddisfo, per la concessione del diritto di superficie su alcune aree di proprietà comunali nel piano di zona n. 5 località "La Costa"

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica della Provincia di Roma (ATER);

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore la dott.ssa Rosaria Palma all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 maggio 2023 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in trattazione il Comune di Monterotondo agisce in riassunzione (a seguito di sentenza n. 9733/2008 con la quale la Corte di Appello di Roma ha declinato la propria giurisdizione in favore del G. A.) per l'accertamento dell'insorgenza in capo all'ATER della Provincia di Roma delle facoltà e dei poteri riconducibili al superficiario ed il conseguente obbligo della predetta Azienda di pagare il corrispettivo della concessione del diritto di superficie sulle aree ricadenti nel Piano di Zona n. 5 (località "La Costa") destinate alla realizzazione di un PEEP, nonché per la conseguente condanna la condanna dell'Ente regionale al pagamento della somma di € 223.189,44, oltre interessi dalla domanda monitoria (1° aprile 2004).

2. In subordine il Comune ricorrente ha richiesto l'emissione di sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c. che tenga luogo della mancata stipulazione della convenzione bilaterale allegata alla delibera di C.C n. 406/1994 e conseguente condanna al pagamento della somma di euro 223.189,44, oltre interessi. 3. In via ulteriormente subordinata parte ricorrente ha istato per la condanna dell'intimato ATER al pagamento dell'anzidetta medesima somma, o altra in via equitativa, a titolo di responsabilità extracontrattuale e/o precontrattuale ex art. 2043 e/o 1337 c.c. e/o a titolo di indennizzo ex art. ex art. 2041 c.c.

4. A fondamento delle domande giudiziali, invero, il Comune ricorrente ritiene comunque dovuti dall'ATER i corrispettivi fissati nello schema di convenzione allegato al provvedimento di concessione (delibera n. 9 del 12 marzo 1992) ed accettati dall'IACP della Provincia di Roma (oggi ATER) con il verbale di consegna dei suoli a prescindere dalla mancata stipula della convenzione urbanistica prevista dall'articolo 35 della legge n. 865/1971.

5. Si è costituito in resistenza l'ATER della Provincia di Roma eccependo la tardività dell'atto di riassunzione, il difetto del contraddittorio processuale, la prescrizione del credito dedotto in giudizio e, nel merito, l'infondatezza delle domande azionate.

6. Con ordinanza presidenziale n. 450 del 28 gennaio 2022 sono stati disposti incumbenti istruttori, poi adempiuti dall'ATER intimato in data 28 febbraio 2022.

7. All'udienza pubblica di smaltimento dell'arretrato del 5 maggio 2023, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 87 comma 4 bis c.p.a, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Preliminarmente, occorre precisare che, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa dell'ATER resistente nel caso in esame la sentenza declinatoria della giurisdizione n. 7778/2014 emessa dalla Corte d'Appello di Roma è stata pubblicata il 19 dicembre 2014, ma è relativa ad un giudizio introdotto in primo grado prima del 4 luglio 2009 (dato incontestato in giudizio), restando, quindi, esclusa, ai sensi dell'art. 58 della l. 69/2009, la riduzione a 6 mesi del termine "lungo" (di un anno) per la proposizione di un eventuale gravame, come previsto dall'art. 46 della l. n. 69/2009, continuandosi, quindi, ad applicare il termine di 1 anno, al quale va aggiunta la sospensione feriale di 31 giorni prevista dall'art. 16 comma 1 del d.l. 132/2014.

Ne consegue che l'odierno ricorso, notificato il 7 aprile 2016 è tempestivo rispetto al termine previsto dall'art. art. 11 c.p.a.

9. In base all'art 35 della l. 865/1971 le aree comprese nei piani approvati a norma della l. n. 167/1962 espropriate dai comuni o dai loro consorzi, salvo

quelle cedute in proprietà ai sensi dell'undicesimo comma dello stesso art. 35, vanno a far parte del patrimonio indisponibile del comune o del consorzio. Su tali aree, in particolare, il comune o il consorzio concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico o popolare e dei relativi servizi urbani e sociali.

10. La disposizione da ultimo citata precisa che la concessione è deliberata dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio e che con la stessa delibera viene determinato il contenuto della convenzione da stipularsi, per atto pubblico, da trascriversi presso il competente ufficio dei registri immobiliari, tra l'ente concedente ed il richiedente.

11. Tale convenzione, in particolare, deve prevedere:

- a) il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento, determinati dalla delibera di cui al settimo comma dell'art. 35 della l. 865/1971 con l'applicazione dei criteri previsti dal dodicesimo comma dell'art. 35 cit.;
- b) il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del comune o del consorzio, ovvero qualora dette opere vengano eseguite a cura e spese del concessionario, le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali delle opere da eseguire e le modalità del controllo sulla loro esecuzione, nonché i criteri e le modalità per il loro trasferimento ai comuni od ai consorzi;
- c) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;
- d) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;
- e) i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita;
- f) le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggior gravità in cui tale osservanza comporti la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie;

g) i criteri per la determinazione del corrispettivo in caso di rinnovo della concessione, la cui durata non può essere superiore a quella prevista nell'atto originario.

12. Ciò posto, le aree destinate alla costruzione di case economiche e popolari sono concesse in diritto di superficie, ai sensi dei commi precedenti, o cedute in proprietà a cooperative edilizie e loro consorzi, ad imprese di costruzione e loro consorzi ed ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi della legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata.

13. In proposito l'art. 35 della legge n. 865/1971 specifica:

- che i corrispettivi della concessione in superficie devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167;

- che i corrispettivi della concessione in superficie, riferiti al metro cubo edificabile, non possono essere superiori al 60 per cento dei prezzi di cessione riferiti allo stesso volume, e il loro versamento può essere dilazionato in un massimo di quindici annualità, di importo costante o crescente, ad un tasso annuo non superiore alla media mensile dei rendimenti lordi dei titoli pubblici soggetti a tassazione (Rendistato), accertata dalla Banca d'Italia per il secondo mese precedente a quello di stipulazione della convenzione di cui al settimo comma;

- che il corrispettivo delle opere di urbanizzazione, sia per le aree concesse in superficie che per quelle cedute in proprietà, è determinato in misura pari al costo di realizzazione, in proporzione al volume edificabile, entro il limite di quanto dovuto ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni.

14. La disciplina sopra evidenziata è chiara quindi nel prevedere che la concessione del diritto di superficie per la costruzione di alloggi di edilizia economica e popolare e la relativa convenzione attuativa compongono una

fattispecie complessa di concessione amministrativa, “*costituendosi tra concedente e concessionario un rapporto unitario. Tale convenzione, stipulata ai sensi della normativa sull’edilizia economica e popolare, ha quindi natura di contratto di diritto pubblico che, accessivo alle determinazioni autoritative della P.A., dà vita, dunque, a una concessione amministrativa complessa* (Cassazione civile sez. un., 17 luglio 2023, n.20678).

15. Orbene, nel caso in esame, è incontestato tra le parti che la fattispecie concessoria non si è perfezionata essendo mancata la stipula della convenzione mediante l’adozione degli atti formali previsti dalla legge.

16. Il che postula, al di là degli atti interruttivi indicati dalla difesa del Comune ricorrente, l’infondatezza dell’eccezione di prescrizione, dedotta dalla difesa dell’ATER, delle somme previste per la concessione del diritto di superficie come previste dagli atti comunali.

17. È inoltre provato in atti che, con delibera n. 9 del 12 marzo 1992, il Consiglio comunale ha approvato lo schema di convenzione, determinando, tra l’altro, il contenuto patrimoniale di rapporti con il concessionario.

18. Di poi, con successiva delibera di C.C. n. 460/1994 è stato confermato il contenuto dello schema di convenzione approvato dal Consiglio Comunale.

19. Quindi, in data 24 settembre 1992, con delibera di Giunta municipale n. 1241, è stata disposta la redazione dello stato di consistenza degli immobili, effettuata poi in data 12 novembre 1992, e con successiva delibera dello stesso organo n. 1573 del 20 novembre 1992 è stata disposta l’occupazione d’urgenza degli immobili, eseguita con verbale di immissione nel possesso del 9 febbraio 1993.

20. È altresì documentato il rilascio all’IACP di Roma della concessione edilizia n. 1261 del 27 luglio 1993, e le aree (distinte in catasto al foglio n. 30 p.lle nn. 274/P-552/P) per la realizzazione di un intervento di edilizia sovvenzionata in località “La Costa” sono state anticipatamente consegnate all’IACP in data 18 gennaio 1994 (cfr. verbale di consegna e di inizio dei lavori) in applicazione dell’articolo 10 del d.l. n. 115/1974 (come introdotto dalla legge di conversione), secondo cui nei casi in cui il concessionario sia un

ente pubblico la delibera di cui al 7° comma dell'articolo 35 della legge 865 del 1971 abilita l'Ente, che si impegna ad accettare il contenuto della convenzione, ad occupare le aree e ad iniziare i lavori, prima della stipula della stessa.

21. Risulta dalla documentazione in atti, in particolare, che l'IACP ha accettato la consegna dei suoli con la riserva che eventuali maggiori oneri - rispetto quelli stabiliti con deliberazione consiliare n. 9 del 1 marzo 1992 quale corrispettivo dell'area quantificati in lire 582.155.000, che dovessero derivare dal mancato esproprio degli immobili di cui sopra - non saranno posti a carico dell'IACP di Roma (cfr. verbale di consegna dei lavori, sottoscritto dalle parti).

22. In conclusione, l'IACP ha aderito al contenuto dello schema di convenzione approvato dal Consiglio comunale e al corrispettivo fissato negli atti comunali.

23. Deve, pertanto, ritenersi sussistente l'obbligazione dell'IACP di Roma (oggi ATER) a contrarre secondo le condizioni indicate nella delibera n. 9/1992, e in assenza della convenzione ex art 35 della l. n. 865/1971 sussistono altresì i presupposti per emanare una sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c. essendo tale rimedio esperibile anche in relazione agli obblighi di cessione delle convenzioni urbanistiche (T.A.R. Sardegna, Sez. I, 5 febbraio 2022, n. 80; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 2 agosto 2021, n. 805).

24. Del resto, l'ATER ha acquistato la proprietà degli immobili realizzati, procedendo alla loro assegnazione e alla riscossione dei relativi canoni, sicché non si giustifica l'omessa stipula della convenzione come previsto dalla disciplina di settore.

25. Quanto, invece, alla corretta determinazione del corrispettivo (contestata da parte resistente) è sufficiente considerare che le aree erano state acquistate dal Comune (cfr. il rogito notarile del 8 aprile 1999) dalla società I.L.T. S.r.l. a cui veniva ceduto il diritto di superficie di parte delle aree stesse quale corrispettivo della cessione volontaria dei terreni.

26. Non può quindi fondata la tesi difensiva dell'ATER secondo cui il Comune ha acquistato le aree (sulle quali poi è stato esercitato dal resistente di

fatto il diritto di superficie) a titolo gratuito dal momento che l'intervenuta cessione volontaria dei terreni ha consentito all'espropriando. ai sensi dell'art. 5 bis della legge 359/1992, di evitare l'abbattimento del 40% dell'indennità di esproprio.

27. Il riferimento, poi, al prezzo medio di vendita ed al d.m. 5 agosto 1994 (determinazioni dei limiti di costo per l'edilizia sovvenzionata e di edilizia residenziale agevolata) contenuto nelle delibere comunali non solo non può dirsi arbitrario tenuto conto della presupposta operazione di compensazione volumetrica, ma risulta viepiù accettato dall'IACP e comunque non efficacemente contestato in giudizio.

28. Il ricorso va, pertanto, accolto ai sensi dell'articolo 2932 c.c. e va disposta la costituzione del diritto di superficie sulle aree oggetto di causa in favore dell'ATER della Provincia di Roma nei termini indicati nello schema di convenzione allegato alla delibera 9/1992 verso il pagamento in favore del Comune ricorrente del corrispettivo fissato nell'anzidetto schema di convenzione e nei correlati atti del Comune ricorrente.

29. Va quindi ordinato al Dirigente dell'Ufficio provinciale del territorio di Roma di provvedere alla trascrizione nei registri immobiliari della presente sentenza costitutiva di trasferimento del diritto di superficie sulle anzidette aree previa corresponsione al Comune di Monterotondo del relativo corrispettivo come quantificato negli atti comunali e, in particolare, nel verbale di consegna dei lavori del 18 marzo 2002.

30. Il ricorso va pertanto accolto nei sensi anzidetti.

31. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'ATER della Provincia di Roma al pagamento, in favore del Comune di Monterotondo, delle spese di lite che si liquidano in complessivi



euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario, Estensore

Ida Tascone, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Rosaria Palma**

**IL PRESIDENTE**

**Leonardo Spagnoletti**

**IL SEGRETARIO**