

Pubblicato il 01/09/2026

N. 14500/2026 REG.PROV.COLL.
N. 08271/2024 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 Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8271 del 2024,
integrato da motivi aggiunti, proposto da

Marcello Alivernini, Maria Agostina Alivernini, Maria Agostina
(Erede) Alivernini, Rosalba Angeli, Giovanna Campolattano,
Salvatore Campolattano, Nicola Ceccarelli, Maria Cipriani,
Emanuela Coppetelli, Gerardo Corbo, Giuseppe De Angelis,
Vittorio De Angelis, Riccardo De Benedictis, Claudio De
Vincenzi, Gioia Dionisi, Rita Di Tommaso, Sergio Domenici,
Marco Fulchini, Sabino Fulchini, Pierfrancesco Gaspari, Vincenza
Giacomobono, Marco Lombardo, Franca Lorenzutti, Carlo
Lucchini, Claudio Lucchini, Domenico Masciadri, Benedetto
Massari, Roberto Massotti, Giancarlo Nardoni, Augusto Orati,
Ilaria Persichini, Oliviero Ponzianelli, Riccardo Ponzianelli,
Angela Proietti, Guerrino Proietti, Piero Radici, Angelo Righi,

Maddalena Sapio, Andrea Scriboni, Daniela Scriboni, Paola Stronati, Matteo Tocci, Serafina Tomassetti, Anna Trabucco, Ivano Valeri, Giuseppe Vicaretti, Antonio Vitali, Daniela Zaccaria, rappresentati e difesi dall'avvocato Elisabetta Pistis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Tivoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Coccoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Tivoli, n. 17 del 12/04/2024, pubblicata all'Albo Pretorio dal 2/05/2024 al 17/05/2024, recante: *“Approvazione del Regolamento di assegnazione degli alloggi di edilizia economico sociale realizzati nelle aree interessate agli interventi ex legge 18 Aprile 1962, n. 167 – Piano di Zona n. 2, Bagni / Albule, _ Dichiarazione di pubblica utilità _ Alienazione unità abitative”*;
- del *“Regolamento di assegnazione degli alloggi di edilizia economico sociale realizzati nelle aree interessate agli interventi ex legge 18 Aprile 1962, n. 167 – piano di zona n. 2, Bagni /Albule”*, allegato alla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Tivoli n. 17 del 12/04/2024;
- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente ai predetti provvedimenti, anche se non conosciuto;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati dai ricorrenti il 28/02/2025:

– dell’avviso pubblico del Comune di Tivoli, Settore VII – Ufficio Patrimonio del 6/12/2024, pubblicato in pari data, recante: *“Assegnazione degli alloggi di edilizia economico sociale realizzati dalla cessata Società Cooperativa G. Conti nelle aree interessate dagli interventi ex legge 18/04/1962, n. 167 ‘Piano di zona n. 2 Bagni Albule’: domanda d’inserimento nell’elenco delle persone interessate all’esercizio del diritto di riscatto”*;

– della determinazione dirigenziale del Comune di Tivoli, Settore VII, Servizio programmazione economico finanziaria, patrimonio ed attività produttive, Ufficio patrimonio – Demanio comunale, n. 3720 del 31/12/2024, pubblicata in data 8/01/2025, recante: *“Estensione dei termini di presentazione delle domande d’inserimento nell’elenco delle persone interessate all’esercizio del diritto di riscatto degli alloggi di edilizia economico sociale realizzati dalla cessata società cooperativa “G. Conti” nelle aree interessate dagli interventi ex legge 18/04/1962 n. 167 ‘Piano di zona n. 2 Bagni Albule’”*;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati dai ricorrenti il 18/12/2025:

– dell’avviso pubblico del Comune di Tivoli, Settore VII – Ufficio Patrimonio, prot. n. 86834 del 6/11/2025, pubblicato dal 6/11/2025 al 21/11/2025, recante: *“Avviso pubblico per la manifestazione di interesse di notai disponibili a stipulare atti di compravendita di unità immobiliari di proprietà comunale, e delle parti comuni in ragione del riparto millesimale, realizzate dalla cessata cooperativa G. Conti nelle aree interessate dagli interventi ex legge del 18/04/1962, n. 167 – Piano di zona n. 2 ‘Bagni-albule’”*;

– della determinazione dirigenziale del Comune di Tivoli, Settore VII, Servizio programmazione economico finanziaria, patrimonio ed attività produttive, Ufficio patrimonio – Demanio comunale, n. 3483 del 2/12/2025, pubblicata dal 3/12/2025 al 18/12/2025, recante: *“Avviso pubblico per la manifestazione di interesse di notai disponibili a stipulare atti di compravendita di unità immobiliari di proprietà comunale, e delle parti comuni in ragione del riparto millesimale, realizzate dalla cessata cooperativa G. Conti nelle aree interessate dagli interventi ex legge del 18/04/1962, n. 167 – Piano di zona n. 2 ‘Bagni-albule’. Presa d’atto delle manifestazioni pervenute e conferimento incarico al notaio”*.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Tivoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 23 giugno 2026 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti occupano, sin da epoca risalente e comunque alla data del 31 dicembre 2015, alloggi di edilizia economico-sociale realizzati, nel territorio del Comune di Tivoli, dalla cessata Cooperativa “Giovanni Conti” nell’ambito del piano di edilizia economica e popolare “Bagni/Albule”. Tali immobili sono entrati a far parte del patrimonio comunale a seguito della sentenza del Commissario per gli Usi Civici del Lazio, n.

77/1990, che ha dichiarato la nullità delle convenzioni Rep. 13082 del 10/04/1976 e Rep. 7689 del 7/11/1979 stipulate tra il Comune e la Cooperativa, nonché degli atti successivamente intervenuti, in ragione dell'esistenza di vincoli di uso civico gravanti sulle aree interessate.

A seguito della predetta pronuncia si è sviluppato un articolato contenzioso tra la Cooperativa in liquidazione coatta amministrativa e il Comune, conclusosi con la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni derivanti dall'illegittima assegnazione delle aree e con il successivo perfezionamento di un accordo transattivo che ha comportato per il Comune un esborso complessivo pari a circa euro 8,7 milioni.

Nelle more, il Comune ha avviato il procedimento di ricognizione e sistemazione degli usi civici insistenti sul territorio comunale, culminato nella permuta con trasferimento dei relativi vincoli su altre aree di proprietà pubblica e nella conseguente liberazione delle aree sulle quali insistono gli immobili in questione.

Una volta acquisita la piena disponibilità giuridica dei fabbricati, il Comune ha deliberato di procedere alla loro alienazione, riconoscendo un diritto di prelazione agli occupanti residenti al 31 dicembre 2015 e disciplinando modalità e condizioni del riscatto mediante la delibera n. 17/2024 e il relativo Regolamento.

2. Avverso tali atti i ricorrenti propongono impugnazione, deducendone l'illegittimità sotto plurimi profili.

2.1 *"I. Eccesso di potere per genericità, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza, violazione del principio di*

proporzionalità, dell'art. 2 del Regolamento relativo alle condizioni per la formazione dell'elenco dei soggetti aventi diritto al riscatto delle unità abitative, laddove richiede per la partecipazione alla procedura un "valido titolo".

Con questo primo mezzo di gravame, i ricorrenti censurano l'art. 2 del Regolamento, nella parte in cui subordina l'accesso alla procedura di riscatto al possesso di un "*valido titolo*" giustificativo dell'occupazione dell'alloggio.

Secondo la prospettazione attorea, tale requisito, ove interpretato come necessità di esibire un titolo negoziale formalmente valido, risulterebbe irragionevole e contraddittorio, poiché l'originario titolo di godimento degli alloggi è stato travolto dalla declaratoria di nullità delle convenzioni dalle quali l'intera operazione traeva origine, e a questi fini evidenziano che l'occupazione degli immobili non è mai stata contestata dal Comune, il quale, al contrario, ha nel tempo intrattenuto rapporti con gli occupanti e richiesto loro interventi di manutenzione, riconoscendone di fatto la stabile presenza negli alloggi. Ne conseguirebbe che l'effettività e la continuità del possesso potrebbero essere dimostrate mediante documentazione diversa da un titolo contrattuale formale, quale la residenza storica, le utenze o le ricevute dei versamenti effettuati alla Cooperativa.

L'interpretazione più restrittiva del Regolamento determinerebbe quindi, ad avviso dei ricorrenti, una condizione di accesso impossibile da soddisfare proprio a causa delle vicende imputabili all'Amministrazione comunale, con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza,

proporzionalità e coerenza rispetto alla finalità dichiarata di consentire il riscatto agli occupanti storici degli alloggi.

2.2 “II. Violazione di legge ed eccesso di potere, per irragionevolezza, con riferimento ai criteri per la determinazione del costo di riscatto degli Alloggi ECS previsti dal Regolamento.”

Con il secondo motivo è contestata la disciplina del prezzo di riscatto contenuta nell'art. 4 del Regolamento, che assume quale parametro di riferimento i valori medi di mercato interpolati con quelli desunti dalla Banca dati OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare) gestita dall'Agenzia delle Entrate, con applicazione delle riduzioni previste dalla normativa richiamata dall'Ente.

I ricorrenti sostengono che tale criterio si porrebbe in contrasto con la disciplina legislativa dettata dall'art. 31, comma 48, della Legge n. 448/1998, la quale farebbe riferimento esclusivamente al valore venale del bene – determinato ai sensi dell'art. 37, comma 1, T.U.E. –, e non alle quotazioni medie di mercato.

Secondo la prospettazione difensiva, infatti, i valori OMI costituiscono meri dati orientativi e presuntivi, utilizzabili come strumento ausiliario ma non idonei a sostituire una valutazione concreta delle caratteristiche specifiche dei singoli immobili. Il prezzo di riscatto dovrebbe, pertanto, essere determinato attraverso una stima effettiva del valore venale di ciascuna unità abitativa, tenendo conto delle condizioni reali dell'immobile e delle peculiarità della fattispecie.

L'utilizzo delle sole quotazioni OMI come parametro determinante renderebbe, dunque, il Regolamento illegittimo

per violazione della disciplina di legge e per irragionevolezza dell'azione amministrativa.

2.3 “III. Eccesso di potere, per irragionevolezza, contraddittorietà e sviamento dalla causa tipica, con riferimento alle finalità perseguite dal Regolamento. Violazione del principio di proporzionalità.”

Con il terzo motivo i ricorrenti censurano l'ulteriore previsione contenuta nell'art. 4 cit., secondo cui il costo complessivo del riscatto degli alloggi dovrebbe consentire al Comune di recuperare l'importo di circa 8,7 milioni di euro versato in esecuzione delle transazioni concluse a seguito del contenzioso promosso dalla Cooperativa “Giovanni Conti”.

Secondo i ricorrenti, tuttavia, tale scelta finirebbe per trasferire sugli occupanti le conseguenze economiche di una vicenda giudiziaria originata da condotte imputabili esclusivamente all'Amministrazione comunale e sfociate in una sua accertata responsabilità risarcitoria.

La regola del cosiddetto perfetto pareggio economico di cui all'art. 35, comma 12, della Legge n. 865/1971, invocata dalla giurisprudenza in materia di edilizia economica e popolare, riguarderebbe, infatti, esclusivamente i costi necessari all'acquisizione – compresi quelli sostenuti per i giudizi relativi all'indennità di esproprio – e all'urbanizzazione delle aree destinate agli interventi edilizi, non anche gli importi corrisposti a titolo di risarcimento dei danni conseguenti a comportamenti illegittimi dell'Ente.

L'inclusione nel prezzo di riscatto delle somme versate dal Comune per definire il contenzioso determinerebbe, pertanto,

ad avviso dei ricorrenti, una distorsione della funzione propria dell'operazione di alienazione, traducendosi in un aggravio economico sproporzionato e potenzialmente superiore al valore effettivo degli immobili, in contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e continuità abitativa. Viene, inoltre, evidenziato che molti occupanti avrebbero già sostenuto, in passato, i costi di acquisto degli alloggi mediante i pagamenti effettuati alla Cooperativa, circostanza che il Regolamento non considera.

2.4 “IV. Violazione di legge ed eccesso di potere, per irragionevolezza, con riferimento alla previsione di maggiorazione del prezzo di riscatto.”

I ricorrenti impugnano, infine, la disposizione di cui all'art. 4 cit. nella parte in cui prevede la maggiorazione del prezzo di riscatto mediante imputazione dei canoni di occupazione non corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Secondo la prospettazione attorea, tale previsione non potrebbe operare in modo automatico e indifferenziato, dovendo essere valutata alla luce dei limiti derivanti dalla disciplina della prescrizione e, soprattutto, delle condizioni manutentive degli immobili.

Essi deducono, infatti, che il Comune non avrebbe sostenuto gli interventi necessari alla conservazione degli alloggi, i cui costi sarebbero stati assunti dagli stessi occupanti. Conseguentemente, l'eventuale determinazione dei canoni dovrebbe tenere conto delle spese sostenute dagli interessati per la manutenzione straordinaria ovvero dello stato di vetustà degli immobili.

La previsione regolamentare risulterebbe, quindi, irragionevole nella misura in cui impone una maggiorazione economica senza considerare le specifiche circostanze del caso concreto e il contributo fornito dagli occupanti alla conservazione del patrimonio immobiliare.

2.5 I ricorrenti, pertanto, chiedono l'annullamento della delibera n. 17/2024 e del relativo Regolamento nella parte in cui disciplinano i requisiti di accesso al riscatto degli alloggi, i criteri di determinazione del prezzo di cessione, il recupero delle somme sostenute dal Comune per definire il contenzioso con la Cooperativa "Giovanni Conti" e la maggiorazione del corrispettivo mediante addebito dei canoni di occupazione non corrisposti.

3. Successivamente all'adozione del Regolamento impugnato, il Comune, con avviso pubblico del 6 dicembre 2024, ha invitato gli interessati a presentare domanda di inserimento nell'elenco dei soggetti interessati a esercitare il diritto di riscatto degli alloggi ECS, precisando che il valore di cessione sarebbe stato determinato mediante successiva perizia estimativa analitica giurata. I ricorrenti hanno, quindi, presentato la relativa domanda, ancorché dichiarando espressamente che tale iniziativa non costituiva acquiescenza agli atti già impugnati né rinuncia alle censure formulate nel giudizio pendente. Con successiva determinazione dirigenziale n. 3720 del 31 dicembre 2024, il termine per la presentazione delle manifestazioni di interesse è stato prorogato al 31 gennaio 2025.

3.1 Con motivi aggiunti – notificati alla controparte in data 4/02/2025 e depositati in data 28/02/2025 – i ricorrenti

hanno, quindi, impugnato anche l'avviso pubblico del 6 dicembre 2024 e la determinazione dirigenziale n. 3720 del 31 dicembre 2024, deducendone l'illegittimità in via derivata e riproponendo integralmente le medesime censure già formulate nei confronti della delibera consiliare n. 17/2024 e del Regolamento, in quanto atti meramente attuativi e dipendenti dalle determinazioni già gravate in via principale.

4. Successivamente all'approvazione della delibera n. 17/2024 e del Regolamento già impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio, il Comune ha avviato le attività finalizzate alla stipula degli atti di trasferimento degli alloggi di edilizia economico-sociale realizzati dalla cessata Cooperativa "Giovani Conti" nell'ambito del Piano di Zona n. 2 Bagni/Albule.

A tal fine, con avviso pubblico prot. n. 86834 del 6 novembre 2025, l'Amministrazione ha indetto una procedura per l'acquisizione di manifestazioni di interesse da parte di professionisti disponibili a rogare gli atti di compravendita delle unità immobiliari e delle correlate quote delle parti comuni. All'esito della procedura, cui hanno aderito quattro notai, con determinazione dirigenziale n. 3483 del 2 dicembre 2025 il Comune ha preso atto delle candidature pervenute, conferendo l'incarico al professionista individuato.

Con il medesimo provvedimento è stato previsto che tutti gli oneri notarili, fiscali e accessori gravino sugli acquirenti e che negli atti di compravendita sia inserita una clausola in forza della quale l'acquirente che abbia proposto ricorso giurisdizionale contro la delibera n. 17/2024 e gli atti conseguenti dichiarare di rinunciare ai relativi giudizi e a ogni

pretesa fondata sugli stessi, riconoscendo l'acquisto quale piena e definitiva accettazione delle condizioni di riscatto.

4.1 Poiché l'avviso pubblico prot. n. 86834 del 6 novembre 2025 e la determinazione dirigenziale n. 3483 del 2 dicembre 2025 richiamano espressamente, quali propri presupposti, la delibera n. 17/2024 e il Regolamento già impugnati con il ricorso introduttivo, i ricorrenti li hanno impugnati con i secondi motivi aggiunti - notificati alla controparte in data 17/12/2025 e depositati in data 18/12/2025 -, deducendone l'invalidità derivata rispetto agli atti presupposti.

4.2 Essi sostengono, infatti, che l'avviso pubblico e la determinazione dirigenziale impugnati costituiscano applicazione diretta e necessitata della disciplina contenuta nella delibera n. 17/2024 e nel Regolamento con essa approvato, dei quali condividono integralmente finalità, contenuto e fondamento giuridico. I ricorrenti ripropongono, pertanto, tutte le censure già formulate nel ricorso introduttivo avverso gli atti presupposti, i cui vizi si riverberano necessariamente sui provvedimenti sopravvenuti, imponendone l'annullamento.

5. Con memoria depositata il 9/01/2026 il Comune, già costituitosi in giudizio in data 9/10/2024, eccepisce, anzitutto, l'insussistenza del *fumus boni iuris* dell'istanza cautelare proposta in via incidentale con i secondi motivi aggiunti, sostenendo che le censure sono rivolte contro previsioni regolamentari e disposizioni attuative prive di immediata portata lesiva e fondate su interpretazioni meramente ipotetiche delle relative disposizioni. Secondo la difesa comunale, le

doglianze investono possibili applicazioni future del Regolamento, senza che sia stata ancora adottata alcuna determinazione concretamente incidente sulla posizione dei ricorrenti, e tale difetto di attualità sarebbe confermato dalla circostanza che gli stessi hanno presentato domanda di partecipazione alla procedura di riscatto, senza subire alcuna esclusione. Il Comune deduce, inoltre, la mancanza del *periculum in mora*, rilevando che gli atti impugnati con i secondi motivi aggiunti, concernenti l'individuazione del notaio incaricato della stipula dei futuri atti di compravendita, hanno natura esclusivamente organizzativa e preparatoria e non determinano alcun effetto lesivo immediato. Evidenzia, poi, che la procedura non sarebbe prossima alla conclusione, essendo ancora necessari ulteriori adempimenti amministrativi e tecnici prima della determinazione dei prezzi e dell'eventuale stipula dei rogiti.

La difesa comunale sottolinea, infine, che i ricorrenti hanno spontaneamente manifestato interesse all'acquisto degli alloggi e che il pregiudizio prospettato presenta natura essenzialmente economica, risultando, pertanto, suscettibile di adeguata tutela attraverso gli ordinari rimedi di merito. Da ciò fa discendere la prevalenza dell'interesse pubblico alla prosecuzione della procedura di alienazione e conclude per il rigetto dell'istanza cautelare, oltre che del ricorso e dei motivi aggiunti.

5. Ad esito della Camera di Consiglio del 13/01/2026, questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 178/2026 di pari data, ritenendo: *“che le esigenze cautelari prospettate dalle parti ricorrenti, nel particolare caso di specie, possono essere*

adeguatamente tutelate con la sollecita definizione, nel merito, del presente giudizio;”, ha fissato per la definizione, nel merito, del presente giudizio, l’udienza pubblica del 23 giugno 2026 e disposto la compensazione tra le parti delle spese di fase.

6. In data 22/05/2026 il Comune ha depositato una memoria difensiva con cui eccepisce, preliminarmente, l’inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per difetto di interesse e di lesività attuale, rilevando che tutti i ricorrenti hanno presentato domanda di riscatto, che il procedimento è tuttora in corso e che non è stato adottato nei loro confronti alcun provvedimento di esclusione o altra determinazione immediatamente pregiudizievole. Le censure investirebbero, pertanto, effetti meramente eventuali e futuri, connessi ad atti applicativi non ancora emanati.

L’Amministrazione deduce, inoltre, l’inammissibilità del ricorso collettivo, assumendo che le posizioni dei ricorrenti siano necessariamente differenziate e richiedano valutazioni individuali in ordine ai requisiti di accesso, alla determinazione del prezzo di riscatto, agli eventuali pagamenti già effettuati, alle spese manutentive sostenute e ai canoni di occupazione.

Nel merito, il Comune sostiene che il requisito del “valido titolo” non debba essere interpretato in senso formalistico e che, comunque, non sia stato applicato in modo escludente; che la determinazione del valore degli immobili non sia fondata esclusivamente sulle quotazioni OMI, ma su una complessiva attività estimativa basata su dati comparativi di mercato; che il richiamo agli esborsi sostenuti dall’Ente esprima una finalità di equilibrio economico dell’operazione e non un illegittimo

trasferimento sugli occupanti delle conseguenze del contenzioso; che eventuali pretese relative a somme versate alla Cooperativa “Giovanni Conti” o a spese manutentive debbano essere oggetto di specifica verifica individuale; e che la previsione di recupero dei canoni di occupazione costituisca espressione dei poteri di gestione del patrimonio comunale, restando demandata alla successiva fase applicativa la concreta quantificazione delle somme dovute.

Da tali argomentazioni il Comune fa discendere l’inammissibilità e, comunque, l’infondatezza del ricorso introduttivo e dei motivi a esso aggiunti.

7. In prossimità dell’udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni.

8. Alla pubblica udienza del 23 giugno 2026, all’esito della discussione orale, la causa è stata introitata in decisione.

9. In via pregiudiziale, deve essere disattesa l’eccezione d’inammissibilità del ricorso collettivo sollevata dal Comune di Tivoli, ravvisando il Collegio un’uniformità di posizioni giuridiche soggettive fatte valere dalle parti ricorrenti con riferimento alle clausole del regolamento impugnate.

10. Il ricorso introduttivo – notificato alla controparte in data 16/07/2024 e depositato in data 29/07/2024 – è fondato nei limiti e per le ragioni di seguito esposte, mentre deve essere dichiarato inammissibile e, comunque, respinto, nella restante parte per difetto di un interesse attuale e concreto all’impugnazione.

10.1 In particolare, merita accoglimento il primo motivo di ricorso, con il quale viene censurata la previsione contenuta nell'art. 2 del Regolamento, nella parte in cui richiede, ai fini dell'accesso alla procedura di riscatto, la dimostrazione del possesso dell'alloggio in forza di: *“un valido titolo dimostrativo dell'occupazione dell'alloggio con evidenza del tempo maturato”*.

10.2 La clausola si appalesa irragionevole e contraddittoria rispetto ai presupposti di fatto e di diritto che hanno dato origine alla stessa procedura di alienazione disciplinata dal Regolamento impugnato. Dalla ricostruzione della complessa vicenda amministrativa e giudiziaria emerge, infatti, che le convenzioni mediante le quali il Comune aveva attribuito alla Cooperativa “Giovanni Conti” il diritto di superficie sulle aree interessate sono state dichiarate nulle in ragione dell'esistenza di usi civici gravanti sui terreni; tale pronuncia ha travolto l'intera sequenza negoziale ed amministrativa successivamente sviluppatasi e, conseguentemente, tutti i rapporti giuridici che da essa traevano titolo.

È lo stesso Comune che, una volta concluso il procedimento di trasferimento dei vincoli di uso civico e di regolarizzazione della situazione dominicale delle aree, ha acquisito al proprio patrimonio gli immobili su di esse *medio tempore* realizzati, in applicazione del principio *superficies solo cedit*, ponendo, poi, a fondamento dell'odierna procedura di riscatto proprio la peculiare situazione determinatasi a seguito della declaratoria di nullità dei titoli originariamente esistenti.

10.3 In tale contesto, la pretesa di subordinare l'accesso alla procedura di riscatto alla dimostrazione della titolarità di un "valido titolo" di occupazione degli immobili risulta intrinsecamente incoerente con l'assetto giuridico derivante dalle vicende sopra descritte. Gli odierni ricorrenti si trovano, infatti, nell'oggettiva impossibilità di esibire un titolo che possa qualificarsi come valido ed efficace, dal momento che gli atti dai quali derivava il loro rapporto con gli alloggi sono stati colpiti dal vizio più radicale previsto dall'ordinamento, ossia la nullità, con conseguente insuscettibilità a produrre effetti giuridici.

10.4 Né tale conclusione può essere superata valorizzando il comportamento concretamente tenuto dall'Amministrazione resistente nel corso della procedura.

Non può reputarsi, infatti, decisiva la circostanza, invocata dalla difesa comunale, secondo cui l'Ente non avrebbe inteso attribuire alla clausola un significato strettamente letterale, né avrebbe richiesto ai partecipanti: *"la produzione di un contratto scritto di locazione, comodato, compravendita o altro titolo negoziale tipico"*, come dimostrerebbe l'assenza di provvedimenti di esclusione nei confronti dei soggetti che hanno presentato domanda di riscatto. Una simile argomentazione non vale, a ben vedere, ad escludere l'illegittimità della disposizione regolamentare, poiché fa leva su una modalità applicativa discrezionalmente prescelta dall'Amministrazione e non rinvenibile nel dato testuale della previsione impugnata, la quale continua a richiedere, secondo il significato tecnico-giuridico proprio delle espressioni utilizzate, il possesso di un titolo valido di occupazione.

10.5 Parimenti non può essere condivisa la diversa interpretazione prospettata dalla resistente, secondo cui: *“l’espressione deve essere letta, invece, secondo ragionevolezza e in coerenza con la peculiarità della vicenda, quale necessità di dimostrare una relazione non arbitraria, non occasionale e non abusiva con l'alloggio, nonché la riconducibilità della posizione individuale alla platea dei potenziali destinatari della procedura.”*. Anche tale lettura, pur ispirata ad evidenti esigenze di ragionevolezza, si risolve in un’opzione ermeneutica che non trova adeguato riscontro nella formulazione letterale della clausola e che finisce per sostituire al contenuto espresso della disposizione un diverso requisito non previsto dal testo regolamentare.

10.6 Ne consegue che la censura risulta fondata e che la previsione contenuta nell’art. 2 del Regolamento impugnato deve essere annullata nella parte in cui richiede il possesso di un *“valido titolo”* quale requisito di accesso alla procedura di cui è causa.

11. Diversamente deve concludersi con riguardo agli ulteriori motivi di ricorso.

12. Le residue censure investono, infatti, disposizioni regolamentari che si caratterizzano per il loro contenuto generale, programmatico e non immediatamente precettivo e che, proprio per tale ragione, non risultano idonee, in assenza di atti che ne facciano concreta e puntuale applicazione, a determinare una lesione attuale e concreta della sfera giuridica dei ricorrenti.

12.1 Assume rilievo, in tal senso, quanto emerge dalla determinazione dirigenziale n. 2876 del 10/10/2025, avente a oggetto: *“ACCERTAMENTO ISTANZE PERVENUTE AGLI EFFETTI DEL REGOLAMENTO APPROVATO CON DELIBERA DI CC NR.17 DEL 12.04.2024 DI RICHIESTA RISCATTO ALLOGGI REALIZZATI NELLE AREE INTERESSATE AGLI INTERVENTI EX LEGGE 18 APRILE 1962 N. 167 PIANO DI ZONA N. 2, BAGNI /ALBULE.”*, nella cui parte dispositiva il Comune dà espressamente: *“atto che per ogni singola istanza sono in corso le attività peritali atte ad accertare il valore effettivo dell’immobile e le condizioni statiche _sismiche dei corpi di fabbrica,”*.

Da tale circostanza emerge con evidenza che il procedimento amministrativo di cui trattasi non è ancora pervenuto alla fase di determinazione dei singoli corrispettivi di riscatto e che soltanto a seguito dell’adozione dei relativi provvedimenti applicativi sarà possibile verificare se e in quale misura i criteri dettati dal Regolamento incideranno concretamente sulle posizioni dei singoli interessati.

Fino ad allora, tuttavia, fino a quando, cioè, le previsioni regolamentari censurate non troveranno concreta applicazione nei provvedimenti di determinazione del corrispettivo di riscatto dovuto da ciascun interessato, adottati sulla base delle circostanze rilevanti nel caso concreto, esse, in quanto previsioni di carattere generale, destinate esclusivamente ad orientare la futura azione amministrativa, non sono autonomamente in grado di produrre alcuna lesione immediata alla sfera giuridico-patrimoniale degli odierni ricorrenti. Il che si traduce nella mancanza, in capo agli stessi, di un interesse

concreto ed attuale all'annullamento delle ulteriori clausole gravate, diverse da quella contenuta nell'art. 2 del Regolamento, con conseguente inammissibilità, *in parte qua*, del ricorso.

12.2 Devono, pertanto, ritenersi inammissibili le censure concernenti i criteri di determinazione del prezzo di riscatto, il ricorso ai valori estimativi richiamati dal Regolamento e il recupero delle somme sostenute dal Comune in conseguenza della definizione del contenzioso con la Cooperativa "Giovanni Conti", poiché soltanto all'atto della concreta determinazione del corrispettivo dovuto da ciascun richiedente sarà possibile verificare se e in quale misura tali criteri incidano effettivamente sulle rispettive posizioni giuridiche soggettive. Fino a quel momento, infatti, non è dato stabilire né se le previsioni censurate siano concretamente idonee a produrre un pregiudizio in danno dei ricorrenti, né in quale modo l'Amministrazione avrà tenuto conto delle peculiarità delle singole situazioni nell'esercizio della propria attività applicativa.

12.3 Per le medesime ragioni devono ritenersi inammissibili le doglianze concernenti il mancato riconoscimento delle somme già versate alla Cooperativa, delle spese sostenute dagli occupanti per la manutenzione degli immobili e, più in generale, di tutte le poste economiche che i ricorrenti assumono debbano essere considerate nella determinazione del prezzo di riscatto. Si tratta, infatti, di questioni che potranno assumere concreta rilevanza solo in occasione dell'adozione degli atti individuali di quantificazione del corrispettivo e che, pertanto, non risultano oggi suscettibili di sindacato in via preventiva e astratta.

12.4 Analoga conclusione si impone con riferimento alla censura rivolta contro la previsione dell'art. 4 del Regolamento nella parte in cui dispone che il prezzo di riscatto sia maggiorato dei canoni di occupazione maturati a decorrere dal 1° gennaio 2019, che non risultino corrisposti dagli occupanti. Anche siffatta contestazione si presenta, allo stato, priva di attualità, poiché l'eventuale incidenza di tale previsione sulla posizione dei singoli interessati potrà essere verificata soltanto nel momento in cui i canoni, se dovuti, verranno concretamente determinati e computati ai fini della definizione del corrispettivo di riscatto. Solo in tale sede, infatti, potranno assumere concreta rilevanza questioni quali l'eventuale maturazione della prescrizione e/o l'incidenza delle spese di manutenzione straordinaria eventualmente sostenute dagli occupanti ovvero la necessità di tener conto dello stato di conservazione degli immobili nella quantificazione dei canoni effettivamente dovuti. Si tratta, in sostanza, di profili che attengono inevitabilmente alle peculiarità delle singole posizioni soggettive e che non possono essere utilmente scrutinati mediante un'impugnazione diretta contro disposizioni "regolamentari" formulate in termini generali.

12.5 Peraltro, con riguardo alla dedotta mancata previsione del meccanismo della prescrizione, deve osservarsi che quest'ultima, ricorrendone i presupposti, opera in forza della legge e non richiede una specifica riproduzione all'interno di un atto amministrativo generale; sicché la relativa questione potrà essere eventualmente fatta valere in sede di contestazione degli

atti applicativi che assumano rilevanza nei confronti dei singoli interessati.

13. Ne deriva che, ad eccezione della censura rivolta contro l'art. 2 del Regolamento, il ricorso introduttivo deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse attuale e concreto, restando impregiudicata la possibilità per i ricorrenti di contestare in sede propria gli eventuali atti applicativi che dovessero incidere in modo immediato e specifico sulle rispettive posizioni giuridiche.

14. Resta fermo, peraltro, che le previsioni del Regolamento, per la loro natura generale e programmatica, non esauriscono la disciplina del rapporto instauratosi tra le parti né la concreta determinazione delle posizioni economiche dei singoli interessati, la quale dovrà essere effettuata in sede applicativa attraverso puntuali valutazioni delle circostanze di volta in volta rilevanti. Ne consegue che, nella successiva fase attuativa, l'Amministrazione sarà tenuta a fare applicazione dei criteri stabiliti a livello generale in modo coerente con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, avuto riguardo alle peculiarità delle singole posizioni, senza che l'applicazione di tali criteri possa tradursi in esiti economicamente ingiustificati o comunque tali da alterare l'equo temperamento degli interessi coinvolti.

15. Infine, l'inammissibilità delle censure dedotte avverso gli atti presupposti comporta il rigetto delle corrispondenti doglianze di invalidità derivata riproposte con i primi e i secondi motivi aggiunti, atteso che questi ultimi si limitano a reiterare le censure già formulate con il ricorso introduttivo nei confronti di

atti meramente attuativi delle determinazioni ivi impugnate, delle quali costituiscono diretta e pedissequa esecuzione.

16. Alla luce dell'esito complessivo del giudizio nonché della peculiarità delle questioni esaminate, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato dai motivi aggiunti proposti in corso di causa, lo accoglie in parte, nei limiti e nei sensi di cui in motivazione e, per la restante parte, lo dichiara inammissibile e, comunque, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO