



*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*  
DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI  
DIREZIONE GENERALE PER LA CONDIZIONE ABITATIVA - DIVISIONE I

**Relazione al Vice Ministro  
per il Consiglio di Stato**

**SEDE**

\_\_\_\_\_

**Prot. n.....**

**Allegati.....**

\_\_\_\_\_

**Oggetto:**

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Associazione "AREA 167", Comitato di Quartiere Piansaccoccia e Soc. Coop. Ed. "LARI" c/ Roma Capitale e nei confronti di Soc. Coop. Ed. "Borghetto dei Pescatori".

L'Associazione "AREA 167" ed altri, con atto notificato in data 16 febbraio 2015 (ALL. 1), ha presentato ricorso straordinario, previa sospensiva, al fine di ottenere l'annullamento della delibera di Roma Capitale n. 60 del 18 settembre 2014, pubblicata all'albo pretorio in data 3 ottobre 2014, avente ad oggetto: "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 delle opere assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei Piani di Zona".

Ha altresì chiesto l'annullamento dei seguenti atti presupposti:

- decisione della giunta capitolina n. 59 del 20 giugno 2014;
- parere favorevole datato 30 maggio 2014, reso ex art. 49 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali dall'ing. Tonino Egiddi, nella sua qualità di dirigente della u.o. edilizia sociale del dipartimento programmazione e attuazione urbanistica di Roma Capitale;
- parere della dott.ssa Graziano, nella sua qualità di direttore del dipartimento programmazione e attuazione urbanistica, con cui ha attestato la coerenza della proposta di deliberazione in oggetto con i documenti di programmazione della amministrazione;
- parere favorevole reso in data 30 maggio 2014 dal dott. M. Corselli, nella sua qualità di ragioniere generale di Roma Capitale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;

- deliberazione di consiglio comunale n. 110 del 4 luglio 1997, laddove viene riconosciuta, con preferenza, ai proprietari espropriati, una percentuale pari al 20% della cubatura del piano, sulla base del disposto normativo di cui all'art. 35 della legge n. 865/1971, così come sostituito dell'art. 3, comma 63, lettera c), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

L'Associazione "AREA 167" espone in fatto che la legge n. 865/1971 – ai fini della validità delle Convenzioni Urbanistiche di cui all'art. 35 della legge n. 865/1971, in combinato disposto con l'art. 18 del D.P.R. n. 380/1971, stabilisce il contenuto minimo delle stesse ed in particolare il comma 11 del richiamato art. 35 della legge n. 865/1971, così come sostituito dell'art. 3, comma 63, lettera c), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui stabilisce che: "Le aree di cui al secondo comma, 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 presente legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata".

L'art. 18 del D.P.R. n. 380 del 2001, fissa in 20 anni la durata minima dei vincoli alla libera commercializzazione di alloggi edificati in regime di edilizia convenzionata.

Roma Capitale è dotata di un Piano Regolatore Generale approvato con Delibera Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio in data 14 marzo 2008.

La Giunta Capitolina, con Decisione n. 59 del 20 giugno 2014, ha proposto all'Assemblea Capitolina l'approvazione dei nuovi schemi di Convenzione per la concessione in diritto di superficie e 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 delle opere assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei Piani di Zona.

In particolare, lo schema di convenzione proposto dalla Giunta Capitolina, si basava sui seguenti presupposti:

*"Premesso che è compito istituzionale delle Amministrazioni Comunali procedere all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica sui Piani di Zona approvati ai sensi delle leggi n. 167/1962 e n. 865/1971;*

*Che con deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 7387/1987 è stato approvato il II Piano per l'Edilizia Economica e Popolare predisposto dal Comune di Roma;*

*Che per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo e per la conseguente necessità di individuare nuove aree da destinare a Piani di Zona, è stato necessario, nel corso degli anni, adottare diverse varianti integrative al II P.E.E.P.;*

*Che con deliberazione del Consiglio Comunale n. 65/2006, sono state individuate 39 aree ad integrazione del II P.E.E.P., determinando l'avvio della chiusura della relativa manovra;*

*Che, tuttavia, a seguito di indagini geomorfologiche e di accertamenti di natura tecnica, delle suddette 39 aree individuate, solo 32 sono state ritenute idonee per la realizzazione della manovra e sono state, quindi, comunicate alla Regione Lazio per il proseguimento dell'iter approvativo;*

*Che, con successivi provvedimenti, il Consiglio Comunale, ha quindi adottato i nuovi Piani di Zona;*

*Che nel mese di novembre 2007, entro il termine di scadenza del II P.E.E.P., con successive deliberazioni per ciascun piano, aventi ad oggetto la "Variante sostitutiva integrativa del II P.E.E.P.", la Giunta Regionale ha approvato 29 dei 32 Piani di Zona adottati dall'Amministrazione Capitolina;*

*Che i suddetti Piani sono, successivamente, stati recepiti dallo strumento urbanistico generale del Comune di Roma con l'approvazione del PRG di cui alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 18/2008;*

*Che, al fine di consentire la più ampia allocazione sia degli interventi finanziati, che degli interventi dei proprietari cedenti, con deliberazioni di Consiglio Comunale nn. 1, 2 e 3 del 14 gennaio 2010 si è provveduto all'aumento della previsione edificatoria adottando le conseguenti varianti in tutti e 29 i Piani di Zona, ai sensi dell'art. 17 della Legge Regionale Lazio n. 21 del 2009 e, successivamente, in esito al procedimento, ex art. 1 della L.R.L. n. 36/1987, l'Assemblea Capitolina ha definitivamente approvato le varianti di PRG con le deliberazioni n. 13 e n. 14 del 21 febbraio 2011;*

*Che le aree dei Piani di Zona in questione sono in corso di acquisizione mediante cessione compensativa o procedura d'esproprio;*

*Che, con particolare riferimento al procedimento acquisitivo mediante cessione compensativa di aree, a fronte dell'impossibilità di adempiere al versamento della relativa indennità, Roma Capitale ha avviato, in ragione della scarsità di risorse finanziarie, un meccanismo permutativo/compensativo finalizzato all'attuazione dei Piani di Zona, prevedendo di soddisfare il corrispettivo di cessione delle aree tramite assegnazione di equipollenti diritti edificatori in proprietà;*

*Che, pertanto, a seguito di appositi atti di cessione permutativi/compensativi, sia pur sospensivamente condizionati alla stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, l'Amministrazione Capitolina, con proprie deliberazioni, ha assegnato cubature, in diritto di proprietà, in favore dei soggetti cedenti i compendi immobiliari, localizzando dette volumetrie sulle stesse aree da quest'ultimi cedute;*

*Che, limitatamente a detta ultima fattispecie, in considerazione del diverso e innovato regime di riconoscimento dei diritti edificatori, commisurati all'indennità di esproprio, secondo il valore venale del bene, con deliberazione Assemblea Capitolina n. 7 dell'11 febbraio 2013 è stata, tra l'altro, prevista la non applicabilità della deliberazione di Consiglio Comunale n. 110 del 4 luglio 1997, laddove viene riconosciuta, con preferenza, ai proprietari espropriati, una percentuale pari al 20% della cubatura del Piano, sulla base del disposto normativo di cui all'art. 35 L. n. 865/1971, così come sostituito dell'art. 3, comma 63, lettera c), della legge 23 dicembre 1996, n. 662;*

*Considerato che, con la citata deliberazione Assemblea Capitolina n. 7/2013 veniva regolamentata la disciplina afferente esclusivamente i Piani di zona di cui alla deliberazione Consiglio Comunale n. 65/2006, ricompresi nella manovra di completamento del II P.E.E.P.;*

*Che, conseguentemente, occorre espressamente specificare che l'incremento del 20% riconosciuto con deliberazione Consiglio Comunale n. 110/1997 continua ad applicarsi in tutti i Piani di Zona oggi in attuazione, ad eccezione dei Piani di Zona di cui alla ripetuta deliberazione Consiglio Comunale n. 65/2006;*

*Che, inoltre, con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 7 dell'11 febbraio 2013 sono stati approvati n. 3 schemi di convenzione, da valere per i Piani di Zona ricompresi nella*

*manovra di completamento del II P.E.E.P., concernenti: 1) la concessione del diritto di superficie, sulle aree dei predetti Piani di Zona, 2) la cessione del diritto di proprietà, a favore dei cedenti le aree medesime, 3) lo schema di convenzione integrativa per la realizzazione di opere di urbanizzazione, assunte a scomputo del contributo dovuto, commisurato all'incidenza dell'onere di urbanizzazione, ai sensi dell'art. 16, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001;*

*Che, tuttavia, durante l'iter finalizzato alla stipula delle convenzioni ex art. 35 L. n. 865/1971, sia in relazione agli interventi già assegnati in diritto di superficie, che a quelli in regime di piena proprietà, è emersa la necessità di procedere ad alcune modifiche degli schemi in questione, al fine di favorire il soddisfacimento dell'interesse pubblico, mediante l'ottimizzazione delle procedure attuative e dei regimi giuridici dei beni, sia privati che pubblici, realizzati in attuazione dei Piani di Zona;*

*Che per quanto riguarda gli interventi concessi in diritto di superficie, a favore di operatori fruitori di contributo pubblico, la Regione Lazio, in data 26 settembre 2013, con deliberazione G.R.L. n. 297, ha rilasciato apposita proroga, dilazionando al 30 giugno 2014, il termine entro il quale pervenire alla fase di inizio lavori, pena la revoca del finanziamento medesimo;*

*Che, al fine di intraprendere tutte le azioni utili per consentire l'avvio dei procedimenti propedeutici alla sottoscrizione delle relative convenzioni, con determinazione dirigenziale n. 2057 del 13 novembre 2013, è stato istituito un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti interni all'Amministrazione Capitolina, che ha redatto n. 3 nuovi schemi di convenzione, da utilizzarsi per la concessione del diritto di superficie e la cessione del diritto di proprietà, ex art. 35 L. n. 865/1971, su aree comprese nei Piani di Zona di cui alla manovra di completamento del II P.E.E.P., nonché per la realizzazione di opere di urbanizzazione, assunte a scomputo del contributo dovuto, commisurato all'incidenza dell'onere di urbanizzazione, ai sensi dell'art. 16, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001;*

*Che gli schemi di convenzione di che trattasi si compongono di una parte modulare e di un disciplinare, contenente tutte le parti fisse ed immutabili, ma con equivalente ed inderogabile efficacia convenzionale, in quanto costituente allegato parte integrante e sostanziale della convenzione medesima;*

*Che i nuovi schemi convenzionali, oggetto del presente provvedimento, fissano il complesso delle regole da tradursi in disposizioni convenzionali, limitatamente, come detto, agli interventi ricompresi nella manovra di completamento del II P.E.E.P., rimanendo ferma, per gli altri programmi ricadenti nei Piani di Zona, la vigenza dei moduli convenzionali già approvati con deliberazione Consiglio Comunale n. 173/2005 e Consiglio Comunale n. 31/2007, rispettivamente per la concessione/cessione del diritto di superficie/proprietà;*

*Considerato che il fine primario sotteso alla manovra di completamento del II P.E.E.P. è quello di garantire e preservare l'interesse pubblico e di assicurare alle fasce meno abbienti il diritto alla casa;*

*Che, conseguentemente, data la finalità pubblicistica propria dell'edilizia residenziale pubblica, occorre fornire una disciplina contrattualistica completa ed esaustiva, che regolamenti i rapporti giuridici tra concessionario/cessionario dell'area (o suoi aventi causa) e Amministrazione Capitolina;*

*Che, rispetto ai precedenti schemi approvati ex deliberazione Assemblea Capitolina n. 7/2013, le modifiche più salienti vengono come di seguito descritte:  
Per gli interventi concessi in diritto di superficie e/o ceduti in diritto di proprietà:*

- *in materia di corrispettivo, ferma restando la facoltà, in capo all'operatore, di adempiere all'obbligazione pecuniaria riferita al valore del diritto ceduto, mediante un pagamento dilazionato in quattro anni, purché la prima rata sia pari al 35% dell'importo dovuto, vengono specificatamente individuate le relative modalità di pagamento rateale, previa presentazione di idonea garanzia fidejussoria, di importo pari alla somma dovuta, oltre ad interessi legali, da svincolarsi progressivamente e proporzionalmente all'assolvimento delle obbligazioni garantite. Al fine di ridurre i costi accessori gravanti sugli operatori, tra i quali rientra il costo per il rilascio delle garanzie fidejussorie, in alternativa a dette garanzie, è ammessa la possibilità di un adempimento differito dell'obbligazione, da concretizzarsi all'atto della prima erogazione del mutuo ordinario, che verrà acceso per finanziare l'intervento oggetto della convenzione. In tal caso, l'istituto mutuante/finanziatore dovrà obbligatoriamente versare all'Amministrazione Capitolina tale corrispettivo per aree, all'atto della prima erogazione del finanziamento;*
- *per le opere di urbanizzazione, si prevede che preliminarmente alla stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, la comparente privata debba essersi già costituita in Consorzio, dotato di rilevanza esterna e con mandato con rappresentanza, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, da eseguirsi a scomputo del contributo dovuto, ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2011;*
- *in tema di inizio e fine lavori, stante la possibilità della realizzazione, per stralci funzionali, delle opere di urbanizzazione, assunte a scomputo del corrispettivo, viene ammessa la possibilità di procedere all'assegnazione o vendita degli alloggi, anche in via preliminare, ancorché non siano state completate le restanti urbanizzazioni, qualora l'intervento sia dotato di piena ed autonoma funzionalità e fruibilità;*
- *in materia di corrispettivo di cessione degli alloggi, vengono maggiormente specificate, nel dettaglio, le modalità per il relativo calcolo, con introduzione dell'ammontare specifico dell'importo, a fianco di ciascuna voce concorrente a formare il prezzo di cessione degli immobili stessi (corrispettivo per la concessione del diritto di superficie, contributo per opere di urbanizzazione e costo di costruzione);*
- *in tema di individuazione del costo di costruzione, lo stesso è stato uniformato, con la previsione di un unico parametro, omologando le diverse fattispecie di interventi (superficie/proprietà, crediti ordinari e programmi finanziati), con l'obbligo di attestare la percentuale di spesa sostenuta per manodopera e costo del personale;*
- *in tema di modalità di calcolo del prezzo massimo di cessione degli alloggi, in assenza, sul punto, di specifica regolamentazione regionale, è stato previsto che, preliminarmente all'approvazione del prezzo massimo di cessione, debbano essere richieste, all'Ente finanziatore, le regole contingenti e vigenti riguardo ciascuna normativa di finanziamento;*
- *per ciò che concerne il regime di circolazione degli alloggi, in diritto di superficie, nonché le limitazioni al trasferimento degli stessi, fermo restando il divieto di alienazione prima del decorso dei cinque anni dall'atto notarile di primo trasferimento, eccezion fatta per gravi e comprovati motivi, debitamente accertati dall'Amministrazione e previo nullaosta della stessa o, in caso di intervento finanziato, dell'Ente erogatore del finanziamento, è prevista la permanenza di limiti oggettivi e soggettivi per un periodo di 5 anni a far data dalla scadenza del primo quinquennio soggetto a vincolo di inalienabilità;*
- *per la cessione del diritto di proprietà, il relativo schema convenzionale, di cui al presente provvedimento, 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;*

*In materia di libera circolazione degli alloggi, è intendimento dell'Amministrazione Capitolina procedere all'approvazione di uno schema di convenzione specificatamente diretto all'affrancazione dai vincoli concernenti le limitazioni al trasferimento degli stessi, secondo quanto disciplinato con legge n. 106/2011;*

*Per la realizzazione delle opere assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei Piani di Zona:*

- *previsione di un consorzio dotato di rilevanza esterna con rappresentanza;*
- *il consorzio rilascia un'unica garanzia fideiussoria per opera, a favore dell'Amministrazione Capitolina per la corretta esecuzione delle urbanizzazioni a scomputo, facendosi rilasciare da tutti gli operatori consorziati singole garanzie fideiussorie pro quota, a copertura degli oneri da ciascuno dovuti per le opere di urbanizzazione medesime;*
- *il consorzio all'atto della sua costituzione si obbliga a prevedere, nel proprio Statuto, il versamento nel fondo consortile, da parte di ciascun consorziato o aderente successivo, da effettuarsi all'atto della stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, di almeno il 50% del valore delle OO.UU. gravante sul medesimo, fermo restando l'obbligazione al completamento di tutte le opere di urbanizzazione previste nel Piano di Zona, ovvero riferite al singolo stralcio funzionale;*
- *previsione, nell'ambito del quadro economico che determina il valore dell'opera o del lavoro da scomputarsi, delle prestazioni e delle somme spettanti al consorzio comparente per le attività svolte (quale stazione appaltante) oltre che in proprio anche in rappresentanza di ciascun consorziato; nell'ambito del suddetto quadro economico dovrà darsi atto anche delle spese generali sostenute dal consorzio medesimo, spese che andranno di volta in volta giustificate, fino ad un massimo del 15% del riconoscimento forfettario;*
- *fermi restando l'autonomia del consorzio nella fase di realizzazione dei lavori, permane in capo a Roma Capitale il potere di vigilanza; rimane a carico del Consorzio medesimo l'obbligo di comunicazione preventiva delle eventuali varianti all'Ufficio preposto all'attività di monitoraggio, varianti che debbono essere preventivamente autorizzate qualora rientranti tra quelle previste dal comma 1 dell'art. 132 del D.Lgs. n. 163/2006;*
- *è consentito il rilascio dei titoli abilitativi dell'edificazione privata contestualmente o successivamente alla sottoscrizione della convenzione integrativa delle opere di urbanizzazione, riferibile anche a singoli stralci funzionali. Resta inteso che l'approvazione del progetto definitivo delle opere pubbliche, ai sensi dell'art. 7, lettera c del D.P.R. n. 380/2001, costituisce titolo abilitativo edilizio, purché in presenza di tutti i requisiti prescritti dalla norma medesima. Ferma restando l'immediata efficacia di ciascun titolo abilitativo edilizio come sopra rilasciato, convenzionalmente è convenuto come l'inizio dei lavori delle opere private dovrà comunque essere simultaneo o successivo a quello delle opere pubbliche;*
- *è ammessa altresì la possibilità di procedere alla assegnazione/cessione delle singole unità immobiliari a soggetti terzi, qualora il Piano di Zona, ovvero lo stralcio funzionale, risulti dotato di opere di urbanizzazione primaria che rendano tali immobili funzionali e fruibili;*

*Che al fine di assicurare la rapida realizzazione dei piani di zona, considerata l'obbligatorietà della costituzione del Consorzio per la realizzazione delle OO.UU. a scomputo, antecedentemente alla stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, detto Consorzio dovrà comprendere la totalità degli operatori assegnatari del Piano di Zona. Qualora detta totalità non fosse raggiunta potrà essere prevista la delocalizzazione degli operatori non aderenti, nella percentuale massima del 25%, con conseguente sostituzione degli stessi con altri assegnatari anche su indicazione del Consorzio, fino alla sua totale ricostituzione. Per non aderente deve intendersi anche il soggetto assegnatario che non abbia assolto alle obbligazioni relative al contributo dovuto per la realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo, secondo le previsioni statutarie;*

*Che, per quanto sopra detto, con il presente provvedimento, occorre procedere all'approvazione degli schemi di convenzione, muniti dei relativi disciplinari, allegati sub "A e A1", "B e B1" e "C e C1", rispettivamente concernenti la concessione in diritto di superficie e 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 lo schema di Convenzione Integrativa per la realizzazione delle opere assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei medesimi Piani di Zona; [...]"*

L'Associazione ricorrente fa presente che l'approvazione dello schema di convenzione veniva preceduto da varie commissioni urbanistiche "allargate", cui partecipava, in varie occasioni, essendo stata invitata, l'associazione stessa, nella persona del suo presidente sig. Di Piero Giuseppe, ed in una occasione, accompagnato anche dall'avv. Antonio Corvasce. In dette occasioni, l'associazione odierna ricorrente già rappresentava, senza esito, in relazione alla bozza di schema di convenzione proposto dall'Ufficio e poi trasfuso nella deliberazione impugnata, tutte le osservazioni e critiche riproposte in questa sede.

Quindi, l'assemblea Capitolina, in data 18 settembre 2014, con Deliberazione n. 60, approvava i "Nuovi schemi di Convenzione per la concessione in diritto di superficie e 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 delle opere assunte a scomputo del corrispettivo per l'urbanizzazione dei Piani di Zona", recependo pedissequamente la suddetta "Proposta" della Giunta Capitolina.

Le sopra riportate deliberazioni di Giunta e di Consiglio Comunale, risultavano corredate dal parere favorevole, ex art. 49 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, dell'Ing. Tonino Egiddi, nella sua qualità di Dirigente della U.O. Edilizia Sociale del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica del Comune di Roma Capitale, del 30 maggio 2014.

Inoltre, in data 30 maggio 2014 – ai sensi dell'art. 29, c 1, lettera i) e j), la Dott.ssa A. Graziano, nella sua qualità di Direttore del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica attestava la coerenza della proposta di deliberazione in oggetto con i documenti di programmazione della Amministrazione, approvandola in ordine alle scelte avente rilevanti ambiti di discrezionalità tecnica con impatto generale sulla funzione dipartimentale e sull'impiego delle risorse che essa comporta.

Il Ragioniere Generale di Roma Capitale, in data 30 maggio 2014 esprimeva il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità contabile della proposta di deliberazione in oggetto".

In diritto la ricorrente deduce:

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 35 c. 2 della legge n. 865/1971.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 22 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale di Roma Capitale approvato dal consiglio comunale con deliberazione n. 18 del 12 febbraio 2008.

Violazione e/o falsa applicazione della normativa europea in materia di concorrenza.

Violazione e/o falsa applicazione della normativa europea in materia di aiuti di stato.

Violazione e falsa applicazione della delibera della giunta della regione Lazio n. 9678 del 10 dicembre 1998.

Violazione e falsa applicazione del comma 8, lettera e) dell'art. 35 della legge n. 865/1971.

Violazione e/o falsa applicazione degli art. 17 e 18 del D.P.R. n. 380/2001.

Violazione e/o falsa applicazione dei commi 45, 46, 47, 48, 49, 49-bis e 49-ter art. 31 della legge n. 448/1998.

Pericolo di danno erariale in danno di Roma Capitale.

Violazione art. 3 della Costituzione della repubblica italiana.

Eccesso di potere per carenza di potere, incompetenza, erronea presupposizione e parzialità dell'azione amministrativa. Disparità di trattamento. Esaurimento del potere amministrativo. Travisamento. Carente istruttoria, carente e/o contraddittoria motivazione.

**Violazione di quanto disposto dalla Legge n. 865/1971 relativamente alla modalità di acquisizione dei suoli destinati alla edificazione di alloggi di erp al patrimonio comunale.**

Il comma 2 della Legge n. 865/1971, stabilisce che "Le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi.". Di contro, Roma Capitale, nella deliberazione impugnata, violando la sopra citata normativa nazionale, già prevede di utilizzare (di fatto esclusivamente), per l'acquisizione di dette aree, l'eccezionale strumento della "Cessione compensativa".

In particolare, come anticipato, in premessa della deliberazione di consiglio comunale impugnata, è scritto: "*Che, con particolare riferimento al procedimento acquisitivo mediante cessione compensativa di aree, a fronte dell'impossibilità di adempiere al versamento della relativa indennità, Roma Capitale ha avviato, in ragione della scarsità di risorse finanziarie, un meccanismo permutativo/compensativo finalizzato all'attuazione dei Piani di Zona, prevedendo di soddisfare il corrispettivo di cessione delle aree tramite assegnazione di equipollenti diritti edificatori in proprietà;*

*Che, pertanto, a seguito di appositi atti di cessione permutativi/compensativi, sia pur sospensivamente condizionati alla stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, l'Amministrazione Capitolina, con proprie deliberazioni, ha assegnato cubature, in diritto di proprietà, in favore dei soggetti cedenti i compendi immobiliari, localizzando dette volumetrie sulle stesse aree da quest'ultimi cedute;*"

In ragione di ciò, il nuovo schema di Convenzione, per la cessione in diritto di proprietà (allegato B alla Delibera n. 60 del 18 settembre 2014), da pagina 4 a pagina 7, nel richiamare pedissequamente la premessa della deliberazione impugnata, prevede ben sette commi da inserirsi in caso di concessione del diritto di proprietà con contestuale cessione compensativa dei suoli.



Tale procedura di acquisizione delle aree da destinare a zone P.E.E.P., però, non è applicabile al caso di specie.

In primis, a quanto deliberato dal Comune di Roma sul punto, osta il dettato dell'art. 22 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale del Comune di Roma (approvato dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 18 del 12 febbraio 2008), che testualmente recita:

Art. 22. Cessione compensativa

1. Ai fini dell'acquisizione pubblica delle aree destinate a *Servizi pubblici* di cui all'art. 83, il Comune può applicare la cessione compensativa, in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, lett. e).

2. La cessione compensativa, fatto salve le ulteriori specificazioni delle norme di componente, può essere applicata esclusivamente:

a) alle aree di cui al comma 1 ricadenti nei *Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare*, di cui rispettivamente agli articoli 50 e 53;

b) alle aree di cui al comma 1 ricadenti all'interno delle *Centralità locali*, di cui all'art. 66;

c) nella fascia pomeriale delle *Mura Aureliane*, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 13.

[...]

6. [...]. L'acquisizione delle aree destinate a *Servizi pubblici* è subordinata all'inserimento delle opere nel Programma triennale delle opere pubbliche.

L'art. 82 delle medesime Norme Tecniche di attuazione precisa, poi, che: "*Il Sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti si articola nelle seguenti componenti: a) Servizi pubblici; b) Servizi privati e verde privato attrezzato; c) Infrastrutture per la mobilità; d) Infrastrutture tecnologiche; e) Reti tecnologiche.*"

Il successivo art. 83 è chiaro nel definire che: "*Le aree per Servizi pubblici si articolano in aree per Servizi pubblici di livello urbano ed aree per Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale individuate negli elaborati 2. e 3. "Sistemi e Regole", rapp. 1:5.000 e 1:10.000. Esse sono destinate a spazi, attrezzature e servizi pubblici rispettivamente di interesse comunale o sovracomunale e di interesse locale, come specificati negli articoli 84 e 85.*"

In base all' art. 84 delle N.T.A. del Piano Regolatore del Comune di Roma, poi, i Servizi pubblici a livello urbano comprendono: "*Attrezzature per l'istruzione superiore (attrezzature per l'istruzione secondaria); b) Attrezzature sanitarie (attrezzature e servizi di carattere sanitario e assistenziale); c) Sedi amministrative pubbliche (costruzione, ampliamento, ristrutturazione e ammodernamento delle sedi della pubblica amministrazione ai vari livelli, ivi incluso quello locale); d) Attrezzature universitarie (sedi universitarie e relativi servizi, comprese le foresterie, le residenze per studenti e le attrezzature sportive); e) Attrezzature sportive e per il tempo libero (impianti e attrezzature per lo sport e gli spettacoli sportivi); f) Attrezzature culturali e congressuali (musei, biblioteche, grandi attrezzature culturali, centri congressuali); g) Attrezzature per l'ordine pubblico e la sicurezza (sedi della Polizia, dei Carabinieri, dei Vigili del Fuoco, della Protezione Civile e strutture carcerarie); h) Attrezzature militari (insediamenti, immobili, impianti e attrezzature di carattere militare); i) Servizi essenziali per lo Stato; j) Cimiteri (le aree relative a tali attrezzature sono specificatamente indicate nell'elaborato 3. "Sistemi e Regole", rapp. 1:10.000, con apposito perimetro per l'applicazione dei prescritti vincoli di inedificabilità); k) Attrezzature complementari alla mobilità, come definite all'art. 94,*

*comma 3; l) Attrezzature per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (escluso quelle elencate all'art. 106, comma 3)."*

L'edificazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica non è compresa neppure nelle attività di cui all'art. 85 delle N.T.A., dove vengono definiti il "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale".

La "forzatura" operata da Roma Capitale, non trova giustificazione neppure nella "impossibilità di adempiere al versamento della relativa indennità [di espropriazione]", in quanto tale onere – in base a quanto disposto dall'art. 35 della legge 865/1971, ricade interamente sui soggetti attuatori, ovvero imprese e cooperative edilizie cessionarie o concessionarie dei terreni.

Difatti per quanto riguarda la concessione di terreni in proprietà o diritto di superficie, la lettera a) del comma 8° dell'art. 35 della L. 865/1971, prevede che la Convenzione debba prevedere: " [...] il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione se già realizzate".

Inoltre, il successivo comma 12, del medesimo articolo della stessa legge n. 865/1971 precisa che: "I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà 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; 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".

Per quanto innanzi, è evidente l'illegittimità delle deliberazioni e degli atti impugnati, per violazione del combinato disposto dell' art. 22 delle N.T.A. del Piano Regolatore, nonché dell' art. 35 della Legge n. 865/1971.

Le deliberazioni impugnate sono illegittime, inoltre, proprio alla luce del dettato dell'art. 35 della Legge n. 865/1971, che impone, per l'ente territoriale, l'esproprio delle aree comprese nei Piani di Zona ex lege n. 865/1971 e la successiva riassegnazione ai soggetti attuatori aventi diritto a seguito di procedura di gara.

Sulla materia costante giurisprudenza ha statuito che: "Nella procedura diretta ad individuare gli operatori cui assegnare la proprietà di aree da destinare all'attuazione di un piano urbanistico di zona per l'edilizia economica e popolare trova applicazione il principio secondo cui devono svolgersi in seduta pubblica gli adempimenti concernenti la verifica dell'integrità dei plichi contenenti l'offerta, sia che si tratti di documentazione amministrativa, sia che si tratti di documentazione riguardante l'offerta tecnica ovvero l'offerta economica; ciò anche in applicazione del più generale principio di imparzialità dell'azione amministrativa, che rappresenta uno strumento di garanzia a tutela dei singoli partecipanti, affinché sia assicurata a tutti i concorrenti la possibilità di assistere direttamente alla verifica dell'integrità dei documenti e all'identificazione del loro contenuto. L'effettiva attuazione dei principi indicati impone che l'Amministrazione dia un'adeguata comunicazione delle notizie relative alla data, al luogo e all'ora di svolgimento delle operazioni, in modo da consentire la concreta possibilità di partecipazione da parte dei soggetti interessati." (T.A.R. Milano sez. III, 10 dicembre 2009, n. 5306).

Ed ancora: "È ormai acquisita a livello giurisprudenziale la necessità di rispettare i principi del Trattato dell'Unione Europea ogni qual volta un'Amministrazione intenda affidare un'attività che si traduce in un'occasione di guadagno per l'esecutore, rappresentando una utilitas di rilevanza economica, che, in quanto tale, deve essere attribuita nel rispetto del

principio della concorrenza e dei relativi corollari, consentendo a tutti gli operatori economici interessati di competere in condizioni di parità per il conseguimento di tale utilità (nella fattispecie, non è dubitabile che la procedura posta in essere dall'Amministrazione fosse diretta ad attribuire un'utilità di rilievo concorrenziale, visto che mirava ad individuare gli operatori cui assegnare la proprietà di aree da destinare all'attuazione di un piano urbanistico di zona per l'edilizia economica e popolare; di conseguenza, l'Amministrazione doveva rispettare i principi comunitari che connotano l'evidenza pubblica e, in particolare, i canoni della pubblicità, della trasparenza e della par condicio)." (T.A.R. Milano sez. III, 10 dicembre 2009, n. 5306 (conforme T.A.R. Venezia sez. I, 14 febbraio 2002, n. 635).

Proseguendo, la giurisprudenza sulla materia ha poi ribadito che:

"Non è conforme ai principi concorrenziali l'aver previsto, nel bando di gara indetta per l'assegnazione di un lotto del piano per l'edilizia economica e popolare, un punteggio aggiuntivo di merito in ragione del radicamento territoriale dell'impresa concorrente, a discapito delle altre non aventi sede nella regione, atteso che il criterio preferenziale legato alla sede non può considerarsi espressione di una giustificata discriminazione, in funzione del soddisfacimento di esigenze locali, dato che nell'ambito della procedura di gara all'Amministrazione compete la sola valutazione del fabbisogno di abitazioni di edilizia popolare nell'ambito della quale non può certo rientrare la provenienza da altre Regioni del soggetto deputato alla realizzazione del fabbisogno di abitazioni di edilizia popolare.", T.A.R. Torino sez. II, 22 settembre 2008, n. 1974 (in senso conforme, Consiglio di Stato sez. IV, 25 agosto 2003, n. 4787).

Sostiene la ricorrente che, al contrario, Roma Capitale ha previsto, a monte, nello schema generale di convenzione la possibilità che dette aree possano essere cedute senza bando di gara.

E' evidente, quindi, la violazione, da parte di Roma Capitale, delle normative, nazionali e comunitarie, in materia di affidamento di contratti pubblici e/o di incarico di pubblico servizio.

La convenzione di cui all'art. 35 della Legge n. 865/1971, infatti, è lo strumento col quale il Comune concede il diritto di superficie o cede la proprietà di terreni precedentemente espropriati, a cooperative edilizie, imprese di costruzioni, enti pubblici e privati affinché si realizzi il piano edilizio previsto per un determinato piano di zona.

La predisposizione e l'attuazione della Convenzione Urbanistica di cui dall'art. 35 della Legge n. 865/1971, stipulata fra le amministrazioni comunali e i concessionari presenta prevalenti caratteri pubblicistici, in quanto la volontà delle parti si pone in uno schema procedurale, finalizzato all'emanazione di un provvedimento.

Tale schema è quello dei cosiddetti contratti della pubblica amministrazione, relativi a rapporti aventi oggetto di diritto pubblico e caratterizzati dalla possibilità per l'Amministrazione di intervenire "ab extra" sul rapporto con atti autoritativi, in conformità alla disciplina legislativa del settore, che risulta in buona parte sottratto all'autonomia privata.

Il soggetto attuatore di un intervento edificatorio su Piano di Zona delimitato ai sensi della L. 167/1962, senza ombra di dubbio, rientra nella categoria di incaricato di pubblico servizio.

Tanto è stato perfino acclarato dalla Suprema Corte Cassazione Penale nella sentenza n. 15690 del 25 marzo - 14 aprile 2009.

In tutti gli ambiti della pubblica amministrazione, gli affidatari di un incarico o contratto pubblico sono sottoposti alla selezione di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice degli Appalti).

Più precisamente dovrebbero compararsi più progetti e si dovrebbe scegliere quello che - in rapporto alla qualità dell'offerta tecnica - presenta l'offerta economica migliore. Si dovrebbe valutare anche i requisiti di tipo tecnico - organizzativo, economico-finanziario e morali posseduti dai soggetti proponenti privati.

La Delibera n. 60/2014 del Comune di Roma Capitale, qui impugnata - nella modalità di assegnazione di cubature edificatore nei PDZ ai proprietari degli stessi terreni, ignora tali fondamentali ed inviolabili principi della buona e trasparente amministrazione.

Diversamente da quanto deliberato dall'Assemblea Capitolina, i proprietari delle aree (solo di quelle situate nel perimetro del Piano di Zona) avrebbero solo un diritto di precedenza, in una gara per la cessione/assegnazione delle aree di cui erano proprietari prima dell'esproprio.

Tanto si desume con estrema chiarezza dal contenuto del comma 11° dell'art. 35 della Legge 865/1971, che così recita: *“Le aree di cui al secondo comma, 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 presente legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata”*.

Il diritto di preferenza, però, non può comportare, come avviene nella fattispecie che ci occupa, la totale disapplicazione delle sopra richiamate norme procedurali per l'acquisizione dei suoli nei Piani di Zona ex lege n. 865/1971 ed in primis l'obbligo della procedura di esproprio dei suoli, cui deve necessariamente seguire una procedura di evidenza pubblica (bando di gara) finalizzata all'assegnazione dei suoli in parola ai soggetti attuatori interessati.

In quest'ambito, ai proprietari dei suoli può essere riconosciuto una preferenza nell'assegnazione, ma sempre nell'ambito di una procedura di gara, che il Comune di Roma Capitale, nel caso di specie, elude del tutto.

Questo è quanto avviene nel resto dei Comuni italiani.

### **Violazione e falsa applicazione della delibera della giunta della Regione Lazio n. 9678 del 10 dicembre 1998 relativa alla determinazione dei limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale finanziati con fondi di edilizia agevolata.**

La relazione tecnica che definisce il costo di costruzione massimo applicabile agli interventi e che costituisce parte integrante della delibera n. 60/2014, fa riferimento alla Delibera di Giunta Regionale del Lazio n. 9678 del 10 dicembre 1996, emanata in ossequio alle disposizioni del Decreto Ministeriale 5 agosto 1994 “Determinazione dei limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e di edilizia residenziale agevolata” (pubblicato sulla GU n.194 del 20 agosto 1994) e relativa Circolare n. 28 del 16 gennaio 1995 (pubblicata sulla GU n.104 del 6 maggio 1995).

In particolare, la deliberazione di consiglio impugnata, calcola il costo di costruzione “massimo” come segue:

Per quanto sopra riportato, di seguito si rappresenta la modalità di determinazione del limite massimo del **COSTO DI COSTRUZIONE** degli interventi di nuova edificazione nell'edilizia residenziale convenzionata a credito ordinario:

<b>1</b>	<b>CBN (costo base di realizzazione tecnica) €/mq</b>		<b>€ 521,88</b>
2.a	polizza postuma (max 4%)	1,5%	€ 7,83
2.b	piano di qualità (max 12%)	7,5%	€ 39,14
2.c	programma di manutenzione (max 4%)	0%	€ 0
2.d	aspetti acustici e igrometrici (max 6%)	6%	€ 31,31
	<b>totale 2</b>	<b>15%</b>	<b>€ 78,28</b>
<b>2</b>	<b>CBN + totale 2 = CRN (costo di realizzazione tecnica) €/mq</b>		<b>€ 600,16</b>
3.a	Allacci, urbanizzazioni e sistemazioni esterne (max 25%)	6%	€ 31,31
3.b	spese tecniche generali (max 20%)	20%	€ 104,38
3.c	prospezioni geognostiche e indagini archeologiche (max 6%)	6%	€ 31,31
3.d	zona sismica (max 7%)	7%	€ 36,53
3.e	tipologia onerosa (max 5%)	0%	€ 0
3.f	popolazione sup. 100.000 ab (max 6%)	6%	€ 31,31
	<b>totale 3</b>	<b>45%</b>	<b>€ 234,85</b>
<b>3</b>	<b>CRN + totale 3 = CTN (costo totale) €/mq</b>		<b>€ 835,01</b>
		<b>Sommato</b>	<b>€/mq 918,51</b>
<b>5</b>	<b>Aggiornamenti ISTAT a febbraio 2014</b>	<b>1,48</b>	<b>€/mq 1.361,41</b>
<b>6</b>	<b>Oneri finanziari su Tot. 5</b>	<b>8,0%</b>	<b>€/mq 108,91</b>
<b>7</b>	<b>Totale costo di costruzione superficie complessiva (Sc) dell'alloggio</b>		<b>€/mq 1.470,32</b>

Questo metodo di calcolo del costo massimo di costruzione e, quindi, del "prezzo massimo di cessione" è errato e "contra legem".

Il combinato disposto della D.G.R.L. 9678/96 e del D.M. 5 agosto 1994, stabilisce che il "costo base" per la realizzazione di alloggi di E.R.P., sia sovvenzionata che agevolata, è pari a L. 1.161.500, ovvero € di 599,86.

Tale valore, sommando il costo per l'acquisizione delle aree, nonché gli oneri di urbanizzazione e le eventuali migliorie, porta ad un costo di costruzione degli alloggi in parola, che non può essere in alcun modo superato, mentre, come visto, il Comune di Roma Capitale, del tutto illecitamente, calcola tale valore, in € 1.470,32, che è un valore abnorme per l'edilizia in E.R.P., per i seguenti motivi.

In particolare, si evidenzia che, alla voce 2 Polizza postuma, piano di qualità, programma di manutenzione, aspetti acustici ed igrometrici, secondo quanto prescritto nella D.G.R.L. 9678/96 la somma di queste voci non può superare il 15% del CBN ed inoltre il limite massimo non deve superare L. 1.161.500,00 per la città di Roma.

I costi per la qualità aggiuntiva dell'intervento possono essere riconosciuti nel loro complesso fino ad un massimo del 15 per cento del costo base di realizzazione tecnica e, comunque, fino ad un importo tale che la somma degli elementi di cui ai punti 1) e 2), espressiva del costo di realizzazione tecnica dell'intervento di nuova edificazione (C.R.N.), non ecceda, per le singole provincie:

L.1.161.500 x mq. di superficie complessiva per Roma e Frosinone  
 L.1.012.000 " " " " " " Latina  
 L.1.078.000 " " " " " " per Rieti e Viterbo.

Tali limiti, nella relazione tecnica parte integrante della delibera n. 60 non vengono rispettati.

L'Associazione ricorrente eccepisce che la conversione lire/euro della somma di L. 1.161.500 porta ad un valore in euro pari a 599.86, inferiore dunque di €/mq. 0,30 rispetto agli € 600,16 riportato nella delibera.

Inoltre, ritiene che anche il limite del 15% non venga rispettato.

Difatti quest'obbligo sarebbe ottemperato solo ponendo pari a zero l'importo della voce "programma di manutenzione" in quanto ritenuto "non obbligatorio".

In effetti nel D.M. 5 agosto 1994, all'art. 2 comma b) si prevede "l'adozione di un piano di qualità relativo all'intervento e/o al programma di manutenzione"; si specifica altresì nella circolare n. 28/1996 "la possibilità dell'adozione di un programma di manutenzione. Tale strumento è da intendersi generatore di differenziale di costo soltanto qualora non sia già previsto come obbligatorio in sede di progetto esecutivo sulla base di altre disposizioni legislative. La redazione di un piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti è finalizzata a garantire la razionale manutenibilità dell'opera in modo da prevenire cadute di prestazione e da ridurre il fabbisogno finanziario di interventi nella fase gestionale."

Lo stesso D.M. infine all'art.7 sancisce che le "regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano stabiliscono il costo base di realizzazione tecnica degli interventi di nuova edificazione e disciplinano le maggiorazioni da riconoscere per i singoli elementi di costo aggiuntivi al costo base di realizzazione tecnica delle diverse tipologie di intervento, compresi quelli costituenti gli oneri complementari, entro i limiti massimi di maggiorazione e di costo di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5."

Ma da nessuna parte il D.G.R.L. 9678/96 indica questa non obbligatorietà, anzi nell'allegato A nella tabella n.2 che riportiamo, si indica in dettaglio la valorizzazione massima del piano di manutenzione pari al 4% del CBN

**TABELLA 2**

PROGRAMMA DI MANUTENZIONE DELL'OPERA	PERCENTUALE DI AUMENTO NUOVE COSTRUZIONI
Disegni con i relativi impianti delle parti condominiali	1,0%
Disegni con relativi impianti degli alloggi	1,0%
Libretto o manuale d'uso delle parti condominiali	0,5%
Libretto o manuale d'uso degli alloggi	0,5%
Manuale di manutenzione delle parti condominiali	0,5%
Manuale di manutenzione alloggi	0,5%
<b>TOTALE</b>	<b>4,0%</b>

Pertanto, all'evidenza, la Regione Lazio, che ha la facoltà di stabilire i costi di realizzazione nei limiti prefissati dal decreto ministeriale, ha previsto l'obbligatorietà del piano di manutenzione.

Per questi motivi, la deliberazione impugnata è illegittima e "contra legem".

### **voce 3.a Allacci, urbanizzazioni e sistemazioni esterne.**

Per questo gruppo di voci, la deliberazione di Giunta Regionale indica un massimo che è pari ad una maggiorazione del 25% del Costo di Costruzione Base CBN e si determina che per le sole voci relative agli allacci delle utenze e alla sistemazione delle aree esterne si debba calcolare una maggiorazione del 6%.

Sia il costo delle urbanizzazioni che quello dell'acquisizione delle aree sono determinati a parte ed in effetti vengono aggiunti successivamente al costo di costruzione così calcolato in modo da determinare il costo massimo complessivo.

Ma nello schema di convenzione impugnato, non viene ribadito che in ogni caso il limite fissato per queste voci non può superare complessivamente il 25% del costo di costruzione base e dunque la somma dei costi per opere di urbanizzazione e per acquisizione delle aree non può superare il 19% del CBN, avendo attribuito il 6% alle altre due voci.

Lo schema riassuntivo riportato nella delibera comunale, doveva, infatti, essere così composto:

Costo Base di realizzazione tecnica	€/mq. 521,88
Costo max. acquisizione area e urbanizzazioni 19% del CBN	€/mq. 99,16
Costo max rivalutato con coeff. Istat a febbraio 2014 = 1.48	€/mq. 146,75

Anche per questo motivo, gli atti impugnati sono nulli o da annullare.

C. - voce 4. Ulteriori oneri per adeguamenti normativi sopravvenuti.

- **Costi connessi al contenimento dei consumi energetici di cui alla legge regionale n. 6/2008 e alle deliberazioni di Consiglio comunali. Per questi costi viene riconosciuto un incremento del 6% sul costo totale dell'intervento di nuova edificazione (C.T.N.):**
- **Oneri professionali connessi agli adempimenti per la sicurezza dei luoghi di lavoro (rif. dlgs n. 81/2008). Per questi oneri viene riconosciuto un ulteriore incremento del 4% sul costo totale dell'intervento di nuova edificazione (C.T.N.):**

La prima voce, riferita al contenimento dei consumi energetici, viene valutata ben il 6% del costo totale dell'intervento (e non del costo base, come tutte le altre maggiorazioni previste dalla norme sin qui citate).

Facendo una rapida proporzione, si ottiene una maggiorazione di addirittura il 9,6% del C.B.N., assolutamente ingiustificata e, comunque, del tutto incoerente, nel metodo di calcolo, con le altre "voci" che compongono il "costo base".

Inoltre, nella relazione tecnica parte integrante della delibera n. 60 non vi è alcuna spiegazione sulla base di quali parametri sia stata valutata tale maggiorazione.

Si eccipisce, comunque, che alcuni degli interventi previsti dalla L.R. n. 6/2008 erano già previsti nelle schede tecniche riguardanti i miglioramenti della qualità dell'edificio del DGRL 9678/96, quali ad esempio il ricorso a fonti di energia rinnovabile, per cui tra l'altro esistono ulteriori forme di finanziamento pubblico.

In ogni caso, era compito della Regione Lazio e non del Comune di Roma stabilire questo parametro.

Anche per questi motivi, le impuginate deliberazioni sono illecite ed illegittime.

#### **voce 6. Oneri finanziari.**

Questa voce è stata valutata addirittura l'8% del costo totale dell'intervento maggiorato degli ulteriori costi riconosciuti.

Caricare gli interventi edificatori in parola di oneri finanziari così esosi è del tutto illogico e, peraltro, l'Ente resistente non motiva adeguatamente tale ingiusta decisione.

Per quanto innanzi, il "costo di costruzione" come sopra determinato dal Comune di Roma Capitale in € 1.470,32 è assolutamente abnorme, illegittimo e, comunque, determinato con metodi di calcolo e maggiorazioni del tutto "contra legem".

**Violazione dell'art. 35, della legge 865/1971 in materia di vincoli sul prezzo massimo di cessione e di locazione e dei requisiti soggettivi degli assegnatari di alloggi p.e.e.p..**

- violazione e falsa applicazione del comma 8, lettera e) dell'art. 35 della legge n. 865/1971.

- violazione degli artt. 17 e 18 del D.P.R. n. 380/2001.

- violazione degli artt. 3 e 47 della Costituzione.

L'art. 12 del "Disciplinare Generale" (allegato "A1" al nuovo schema di convenzione per la concessione del diritto di superficie, qui impugnato), tratta delle "Limitazioni al trasferimento, al corrispettivo di cessione e alla determinazione dei canoni di locazione delle unità immobiliari a destinazione residenziale" e dispone che: "Durante il quinquennio a far data dal primo atto di trasferimento dell'alloggio l'assegnatario/acquirente dello stesso non può alienare o dare in locazione a terzi l'unità immobiliare se non per comprovati, gravi e sopravvenuti motivi debitamente accertati dall'Amministrazione Capitolina, previo autorizzazione della stessa o, in caso di intervento finanziato, acquisito in Nulla Osta da parte dell'Ente erogante il finanziamento. In tal caso l'unità immobiliare potrà essere eccezionalmente trasferita applicando il corrispettivo determinato secondo le modalità di cui al precedente articolo 8.

[...]

Fermo restando il quinquennio di inalienabilità di cui al comma 1, per la durata dei successivi 5 anni a far data dalla data di scadenza del suddetto quinquennio, gli alloggi realizzati su aree oggetto della presente convenzione potranno essere trasferiti solo ed esclusivamente a soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dalla Legge per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al corrispettivo di cessione approvato dal competente Ufficio dell'Amministrazione.

[...]

Decorsi tali periodi l'immobile potrà essere alienato liberamente, per quanto riguarda il prezzo massimo di cessione, e sempre fatte salve le regole applicative via via vigenti riguardo ciascuna normativa di finanziamento in tema di restituzione ovvero detrazione e calcolo in riduzione di ciascuna linea di finanziamento pubblico".

Il comma 8, dell'art. 35, della legge n. 865/1971, però, relativamente agli immobili costruiti in diritto di superficie, così testualmente recita: "La convenzione deve prevedere: **a)** il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento, determinati dalla delibera di cui al settimo comma con l'applicazione dei criteri previsti dal dodicesimo comma (1); **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."

La convenzione P.E.E.P. si inserisce nel più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica disciplinato dalla legge n. 865/1971, che parte dall'esproprio dell'area per giungere



sino alla successiva alienazione e/o locazione dell'alloggio realizzato; in particolare detto procedimento si articola in tre fasi:

- *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 [...] 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.*

All'uopo, nelle convenzioni urbanistiche, si può distinguere tra un contenuto "necessario", in quanto imposto dall'art. 35 della Legge n. 865/1971, ai fini della validità stessa della convenzione ed un contenuto "pattizio", rimesso all'autonomia delle parti.

Non vi è alcun dubbio che i vincoli attinenti al cd. "contenuto pattizio" possano essere modificati in qualsiasi tempo per effetto di una nuova convenzione intervenuta tra le medesime parti, convenzione per la quale non è prescritto alcun particolare requisito (così come tali vincoli potevano essere liberamente introdotti nella convenzione così altrettanto liberamente possono essere modificati o soppressi).

Lo stesso peraltro non può dirsi per i vincoli attinenti al cd. "contenuto necessario": se tali vincoli erano stati ritenuti essenziali dal legislatore nella fase genetica del rapporto, per la qualificazione stessa del rapporto così instaurato, non possono poi essere modificati o addirittura soppressi, per effetto di un'autonoma e libera attività negoziale delle parti.

Ciò sarà possibile solo se una nuova legge lo consenta ed ovviamente alle condizioni stabilite dalla legge. E le disposizioni di legge che consentono di modificare il cd "contenuto necessario" della convenzione P.E.E.P. ci sono e sono l'art. 31, comma 46 e l'art. 31 comma 49-bis della legge n. 448/1998.

Conclusivamente, non essendo in alcun modo mutato il quadro normativo nazionale di riferimento, è evidente che gli atti impugnati, in riferimento alla Legge n. 865/1971 e al D.P.R. n. 380/2001 sono nulli per violazione di norme imperative o, comunque, da annullare.

In particolare, la lettera e) del comma 8 della Legge n. 865/1971, non pone alcuna limitazione temporale alla durata dei vincoli alla libera commercializzazione di alloggi edificati in regime di concessione del diritto di superficie ai sensi della medesima Legge; pertanto questi valgono per tutta la durata della convenzione, ovvero, nel caso di specie, per novantanove anni.

Lo stesso dicasi per le analoghe convenzioni urbanistiche, relative alle cessioni di aree in diritto di proprietà, i cui vincoli devono necessariamente durare almeno vent'anni.

In effetti, l'ultima norma in ordine di tempo, intervenuta sulla materia, è il comma 49-bis dell'art. 31 della Legge n. 448/98 (come introdotto dalla L. 106/2012) che così ha stabilito: *“I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.”*

Non v'è chi non veda come la suddetta norma abbia definitivamente chiarito, ove ve ne fosse ancora bisogno, che i vincoli di cui all'art. 35 della L. 865/1971, comma 8, ovvero, in particolare, quelli relativi al prezzo massimo di cessione e di locazione degli alloggi realizzati in aree P.E.E.P., nonché i vincoli relativi ai requisiti soggettivi dei soggetti assegnatari di detti alloggi, permangono per tutto il tempo della durata della convenzione, salvo che non intervenga un'ulteriore convenzione che, previo pagamento di una somma a conguaglio in favore dell'Ente territoriale, liberi gli alloggi in parola dai suddetti vincoli.

Tra l'altro e del tutto contraddittoriamente, Roma Capitale, nel provvedimento impugnato ha appunto stabilito che: *“In materia di libera circolazione degli alloggi, è intendimento dell'Amministrazione Capitolina procedere all'approvazione di uno schema di convenzione specificatamente diretto all'affrancazione dai vincoli concernenti le limitazioni al trasferimento degli stessi, secondo quanto disciplinato con legge n. 106/2011”,* con ciò ammettendo che i vincoli permangono anche dopo il decorso dei dieci anni, illecitamente previsti nello schema di convenzione impugnato e che per rimuoverli, bisogna, appunto, stipulare una nuova convenzione e pagare il relativo conguaglio economico.

Diversamente opinando, con grave danno erariale, si vanificherebbero le previsioni di cui ai commi 45,46,47 e 48 dell'art. 31 della Legge 448/1998 correlati alla caduta di interesse, per il privato assegnatario, a ricorrere alla trasformazione del *“diritto di superficie in diritto di proprietà”* e anche alla stipula della Convenzione per la eliminazione dei vincoli di cui al comma 49-bis dell'art. 31 della Legge n. 448/1998 così come introdotto dalla Legge n. 106/2011 (cd. Decreto Sviluppo 2011).

D'altronde, la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica non può terminare al momento della prima assegnazione di un alloggio di edilizia economica e popolare.

In diversa ipotesi, inoltre, verrebbe violato il disposto articolo 42 della Costituzione Italiana che prevede: *“ ... La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.”*

In altre parole concedere una sorta di patente speculativa in capo al primo assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, costruito su aree espropriate e fruente di finanziamenti pubblici, non può essere considerato un interesse pubblico ed esporrebbe la

pubblica amministrazione ad un pericoloso contenzioso con i proprietari espropriati, oltre che a gravissimi danni erariali.

Per quanto attiene poi agli alloggi P.E.E.P. realizzati in aree assegnate in diritto di proprietà, la limitazione alla libera circolazione di alloggi edificati su suoli concessi dal Comune, non può essere inferiore a 20 anni.

Difatti, in base alla previsione dell'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001, nei casi di edilizia abitativa convenzionata il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall'articolo 18 che così testualmente recita: "Ai fini del rilascio del permesso di costruire relativo agli interventi di edilizia abitativa di cui all'articolo 17, comma 1, la regione approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo in ordine essenzialmente a: a) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi; b) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree, così come definito dal comma successivo, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento; c) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi; d) la durata di validità della convenzione non superiore a trenta e non inferiore a venti anni."

L'ultimo comma dell'art. 18 del D.P.R. n. 380/2001, poi, stabilisce che: "*Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente*".

E' manifesta, quindi, nel caso di specie, anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione Italiana nella parte in cui la Delibera n. 60/2014 della Assemblea Capitolina, qui impugnata, concede - agli assegnatari in diritto di superficie - una posizione privilegiata rispetto agli ex proprietari dei suoli (destinatari di terreni in diritto di proprietà) per i quali, conformemente al dettato degli artt. 17 e 18 del D.P.R. 380/2001 sopra riportati, la durata del vincolo viene fissata in vent'anni.

Per tutti i sopra esposti motivi, le deliberazioni e gli atti qui impugnati sono nulli o da annullare.

In effetti, i previgenti schemi di convenzione, il primo approvato dal comune resistente con la Deliberazione n. 1929/1983 ed il secondo con deliberazione n. 173/2005, sul punto, conformemente a quanto stabilito dalle sopra riportate norme nazionali di settore, stabilivano, relativamente al prezzo di cessione degli alloggi realizzate in zone P.E.E.P. che, senza alcuna distinzione, il corrispettivo massimo è da applicarsi a qualsiasi cessione che intervenga dopo sei mesi dall'ultimazione dei lavori sarà determinato ...".

Le modifiche e limitazioni, apportate dalla Deliberazione qui impugnata, al predetto Art. 14 però, nella parte in cui prevedono che dopo dieci anni gli alloggi di che trattasi "potranno essere liberamente alienabili", sono certamente "contra legem".

Sulla materia, la Corte di Cassazione, con le sentenze n. 11032/1994 e n. 3018/2010, ha sancito che: "*Qualora il proprietario di un immobile costruito da una cooperativa edilizia in regime di edilizia residenziale convenzionata, sulla base di una convenzione con il comune, abbia stipulato un contratto per la cessione dell'immobile ad un prezzo superiore a*

*quello massimo indicato nella convenzione, il predetto prezzo può essere adeguato, ex art. 1339 c.c., a quello stabilito nella convenzione stessa” ed ancora: “che siffatta interpretazione della clausola contrattuale è in linea con le finalità sociali della normativa [...] diretta ad agevolare a livello collettivo, l’accesso alla proprietà della casa d’abitazione, finalità che sarebbe vanificata ove fosse consentito agli acquirenti successivi dell’immobile di venderlo a prezzi superiori, ponendo così in essere inammissibili speculazioni”.*

In altre parole, il vincolo del prezzo massimo di cessione è stabilito dalle suddette norme imperative e non può essere derogato dalle parti, “pattizamente”, fin tanto che è in vigore la convenzione e, in caso di stipulazione di un atto in violazione di tali norme, tale pattuizione sarebbe nulla ed automaticamente sostituita dal prezzo stabilito “ex lege”.

Di contro, si concederebbe una sorta di patente speculativa in capo al primo assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (costruito su aree espropriate) e, questo, è contro l’interesse pubblico, oltre che contro la legge.

Difatti, è difficile individuare un interesse generale dietro la concessione della patente speculativa al primo assegnatario. Anzi, la fattispecie è ancora più grave dal momento che, in tal modo sarebbe violato il principio di uguaglianza sancito dall’Art. 3 della Costituzione, in quanto così non si garantirebbe l’accesso ad un determinato servizio alle medesime condizioni per tutti gli aventi diritto.

In diversa ipotesi, se non si vincolasse in qualche modo la possibilità di commercializzazione delle unità abitative edificate nell’ambito dell’edilizia residenziale pubblica, si conferirebbe al privato assegnatario - ottenuto l’alloggio in argomento a prezzi politici e quindi modesti - la possibilità di alienare l’alloggio stesso a prezzo di mercato, appropriandosi cioè della relativa differenza e quindi vanificando l’intento che la Pubblica Amministrazione e la legislazione hanno posto in essere con costi rilevanti - che i contribuenti hanno finanziato mediante le imposte - per la costituzione di un patrimonio edilizio di tipo economico e popolare da riservare alle famiglie meno abbienti.

Nell’ipotesi in commento, seguendo la tesi avversa, il primo assegnatario fruirebbe di un doppio vantaggio: dopo aver goduto (nel caso di specie per dieci anni) di un alloggio acquisito con facilitazioni, sconti, convenzioni, ad un prezzo ridottissimo, potrebbe cedere il cespite conseguendo un utile rilevante, con buona pace dei contribuenti che indirettamente hanno sopportato l’onere delle sovvenzioni erogate ed i pagamenti delle indennità d’esproprio, per gli sconti sugli oneri di urbanizzazione e per i finanziamenti pubblici erogati per la realizzazione degli alloggi in questione, così avallando un ingiustificabile trasferimento di ricchezza dai proprietari dei terreni espropriati, agli assegnatari degli alloggi dell’E.R.P..

In senso conforme la sentenza della Corte di Cassazione, II Sez. Civile n. 13006 del 2 ottobre 2000, dove si statuisce che le Convenzioni disciplinate dall’art. 35 della legge n. 865 del 1971 producono effetti che si ripercuotono anche nei diritti dei terzi (per la valenza erga omnes che viene riconosciuta alle convenzioni urbanistiche).

L’argomento è stato affrontato anche dal Comitato per l’Edilizia Residenziale (C.E.R) istituito, dalla medesima L. 865/1971, presso il Ministero dei lavori Pubblici e, presieduta dal Ministro pro tempore.

Tale organismo, nella Delibera del 4 novembre 1993 ha statuito che: *“Il prezzo definito nella convenzione comunale rappresenterà, naturalmente, il prezzo massimo che l’operatore potrà praticare nel trasferimento della proprietà dell’abitazione al primo destinatario e, successivamente e per la durata della convenzione, quello che tale*

*destinatario potrà applicare ad un successivo acquirente, fermo restando che i prezzi effettivi, nel rispetto di tale massimale, saranno direttamente concordati fra le parti. ».*

Sulla materia, da ultimo, è intervenuta la Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 506/2011, statuendo che, nella vigenza della convenzione urbanistica, [...] *non può essere consentito - a chi ha beneficiato del vantaggio dell'acquisizione dell'immobile per un corrispettivo agevolato - di rivendere il bene al prezzo di mercato, altrimenti si determinerebbe un'insanabile "ingiustizia" [...]*".

Il Tribunale di Roma, con la recentissima sentenza n. 9863/2014, ha infine dichiarato la nullità parziale di un contratto preliminare di compravendita e, secondo combinato disposto di quanto previsto dall'art. 35 della Legge n. 865/1971 e degli artt. 1339 e 2932 c.c., ha trasferito la proprietà del bene al prezzo calcolato in base a quanto previsto dall'art. 14 della Convenzione Urbanistica ex art. 35 della Legge n. 865/1971 di Roma Capitale.

**Violazione del combinato disposto degli artt. 35 della legge n. 865/1971 dell'art. 8, comma 3, della legge n. 179/1992, nonché dell'articolo 26 della legge 27.7.1978 n. 392.**

Il previgente "Disciplinare generale di norme, patti, oneri e condizioni della convenzione per la concessione del diritto di superficie ex art. 35 legge 865/71" all'art. 11, così recitava: "*criteri per la determinazione del corrispettivo massimo di cessione*", stabilendo i documenti da consegnare a Roma Capitale, in base al disposto dello stesso art. 11 del Disciplinare Generale, entro 6 mesi dalla fine dei lavori all'Ufficio per l'E.R.P. del Comune di Roma ed esattamente:

- a) - Per le imprese: Relazione dimostrativa della determinazione del corrispettivo massimo di cessione al metro quadro virtuale (infatti, l'unico dato che è consentito calcolare del tutto "convenzionalmente", sono le superfici) *dell'intero intervento*.  
- Per le Cooperative: Piano finanziario approvato dall'assemblea dei Soci che evidenzia i costi collegati con il corrispettivo massimo di cessione.
- b) Tabella riepilogativa della determinazione del corrispettivo massimo di cessione di ciascun singolo alloggio secondo i criteri sopra indicati.
- c) Perizia giurata di conformità delle superfici realizzate rispetto sia alla relazione del punto a che alla tabella del punto b.
- d) Tabella attestante la ripartizione millesimale relativamente alle proprietà comuni comprese nell'intervento edilizio.

Ed infine, nel ridetto Disciplinare, si dispone che:

" [...] il concessionario, sia cooperativa, che impresa, - che entrambe aderiscono ed accettano convenzionalmente e senza riserva alcuna i criteri di calcolo ed applicativi del corrispettivo massimo di cessione di cui al presente disciplinare e quindi alla convenzione ove lo stesso è allegato -".

"Il termine di cui sopra (sei mesi) potrà essere prorogato solo con motivato provvedimento dell'Amministrazione Comunale." Nel caso di mancato rispetto del termine in assenza di proroga verranno applicate le sanzioni di cui all'art. 14 lettera n).

Proseguiva, poi il precedente "Disciplinare":

**"- Articolo 14 – Sanzioni**

[...] in caso di inosservanza da parte del concessionario del divieto previsto dalla convenzione di cedere a terzi gli alloggi costruiti in carenza delle prescritte condizioni igienico-sanitarie ovvero prima dell'effettuazione di quanto previsto all'art.6 del presente

disciplinare sarà applicata a carico del concessionario una penale fino al 30% (trenta per cento) del prezzo reale dell'alloggio ceduto;

si avrà, inoltre, una sanzione giornaliera di Euro 1000 (mille) al giorno qualora il ritardo ad uno qualsiasi dei termini di cui alle lettere b), e), d) ed e) superi complessivamente un anno; L'Amministrazione si riserva la facoltà di applicare, le sanzioni di cui al punto d) del presente articolo, maggiorate del 100% (cento per cento), determinando altresì il termine inderogabile di ultimazione dei lavori, decorso inutilmente il quale si produrrà senz'altro la risoluzione di diritto, ai sensi dell'art.1456 del Codice Civile;

in caso di ritardo nella presentazione di tutta la documentazione prevista al precedente art. 11, necessaria per la determinazione del corrispettivo massimo di cessione degli alloggi, verrà applicata al concessionario inadempiente una sanzione di Euro 250 (duecentocinquanta) per ciascun giorno di ritardo compreso tra il primo ed il quarantacinquesimo; per i ritardi compresi tra i 45 giorni ed i sei mesi verrà applicata al concessionario inadempiente una sanzione giornaliera di € 500 (cinquecento) al giorno. Per ritardi ulteriori e nei casi di gravi e ripetute violazioni delle modalità di determinazione dei prezzi massimi di cessione [...] oltre ad applicare la sanzione predetta [...] potrà esercitare la risoluzione di diritto – ai sensi dell'art. 1456 del codice civile - della convenzione con conseguente estinzione del diritto di superficie [...].”.

Quanto sopra precedentemente disposto dall'ente territoriale resistente, era compatibile con la Legge n. 179/1992 e con le norme comunitarie di settore, in particolare con il disposto degli artt. 86 e 87 del Trattato C.E. e, poi, dell'art. 106, par. 2 del Trattato di funzionamento U.E., come confermato dalle decisioni 2012/21/UE e 2005/842/CE e poi il DM infrastrutture 22.4.2008.

L'Associazione ricorrente fa presente che il combinato disposto delle norme comunitarie e nazionali di settore impone che il prezzo massimo di cessione posto a base di calcolo del canone di locazione degli alloggi deve basarsi sui costi finali "effettivi", così come sostenuti dall'impresa costruttrice, ai quali quindi, si deve detrarre il valore dei finanziamenti pubblici ricevuti.

E' per questo motivo che, nel previgente schema di convenzione era imposto che i soggetti attuatori dovevano produrre, entro sei mesi dalla chiusura dei lavori la *“Relazione dimostrativa della determinazione del corrispettivo massimo di cessione al metro quadro virtuale dell'intero intervento”*, nonché sulla base di questa relazione, la *“Tabella riepilogativa della determinazione del corrispettivo massimo di cessione di ciascun singolo alloggio secondo i criteri sopra indicati”*.

Ed infine, la *“Perizia giurata di conformità delle superfici realizzate rispetto sia alla relazione del punto a che alla tabella del punto b”*.

Quanto innanzi, era peraltro conforme al dettato del combinato disposto dell'art. 8, comma 3, della legge n. 179/1992, il quale stabilisce che il corrispettivo di godimento da porsi a carico del socio assegnatario di alloggio di cooperativa edilizia, ovvero il canone di locazione, è determinato, ai sensi dell'articolo 26 della Legge 27 luglio 1978 n. 392, in base al piano finanziario relativo ai costi dell'intervento costruttivo da realizzare sull'area concessa dal comune, ovvero stabiliti nella convenzione con l'ente locale.

Gli attuali schemi di convenzione ed i relativi “disciplinari generali” allegati, tutti approvati con la deliberazione n. 60/2014 qui impugnata, di contro, violano le suddette norme di

settore, in quanto, pur prevedendo, genericamente, l'obbligo per i soggetti attuatori, di depositare, entro sei mesi dalla conclusione dei lavori, le suddette "Tabella", "Relazioni" e/o "Piani finanziari", non sanzionano in alcun modo la mancata produzione nei tempi previsti, da parte dei soggetti attuatori, di detta documentazione, avendo il Comune di Roma, eliminato del tutto tale previsione dalle norme sanzionatorie richiamate nel medesimo schema di convenzione.

L'eliminazione delle disposizioni sanzionatorie di che trattasi, ha l'evidente effetto di elevare a norma, l'illecito malcostume maturatosi a Roma sulla questione, oltre che di generare un sicuro danno erariale alle casse dello stesso comune resistente, derivanti dal mancato introito delle sopra richiamate sanzioni, oggi non più esistenti, rispetto alle "sicure" violazioni, sul punto, dei soggetti attuatori.

E' palese, pertanto, l'illiceità da cui sono affetti gli atti impugnati anche sul punto.

### **Violazione dell'art. 24 del D.P.R. n. 380/2001.**

Il previgente schema di convenzione, all'art.6 "criteri per le vendite in caso di imprese" prevedeva che: [...] *E' fatto espresso divieto al concessionario di trasferire la disponibilità degli alloggi realizzati in mancanza condizioni igienico-sanitarie.*

*Affinché gli edifici, o parti di essi, possano essi possano essere trasferiti è necessario che il concessionario richieda il certificate di agibilità Comune di Roma, allegando alla richiesta il certificato di collaudo, la dichiarazione presentata per l'iscrizione al catasto, restituita dagli uffici catastali con l'attestazione presentazione, e una dichiarazione del direttore dei lavori che deve certificare, sotto la propria responsabilità, la conformità rispetto al progetto approvato, l'avvenuta prosciugatura dei muri e la salubrità degli ambienti.*

*Entro trenta giorni dalla data di presentazione della domanda, il Comune di Roma rilascia il certificato di agibilità; entro questo termine, può disporre una ispezione da parte degli uffici comunali, che verifichi l'esistenza dei requisiti richiesti alla costruzione per essere dichiarata abitabile.*

*in caso di silenzio dell'Amministrazione Comunale, trascorsi quarantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda, l'agibilità si intende attestata.*

Erano inoltre previste le seguenti sanzioni: [...] *In caso di inosservanza da parte del concessionario del divieto previsto dalla convenzione di cedere a terzi gli alloggi costruiti in carenza delle prescritte condizioni igienico-sanitarie ovvero prima dell'effettuazione di quanto previsto all'art.6 del presente disciplinare sarà applicata a carico del concessionario una penale fino al 30% (trenta per cento) del prezzo reale dell'alloggio ceduto; [...].*

Negli schemi di convenzione qui impugnati, di contro, anche questi ultimi divieti e sanzioni sono stati eliminati, in palese violazione delle invocate norme di settore e, in particolare, dell'art. 24 del D.P.R. 380/2001, che così dispone: *interventi per i quali è obbligatorio il certificato di agibilità (art. 24, commi 1 e 2 D.P.R. n. 380/01). Premesso che il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, lo stesso è obbligatorio con riferimento ai seguenti interventi:*

*\* nuove costruzioni \* ricostruzioni o sopraelevazioni totali o parziali \* interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati*

*Soggetti obbligati a richiedere il certificato di agibilità (art. 24, comma 3, D.P.R. n° 380/01) Con riferimento agli interventi sopraindicati, il soggetto titolare del permesso di costruire o il soggetto che ha presentato la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa, sono tenuti a richiedere il rilascio del certificato di agibilità entro 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura.*

Così facendo, infatti, il Comune di Roma Capitale consente, ai soggetti attuatori, di poter consegnare, agli assegnatari, alloggi inabitabili, non incorrendo in alcuna sanzione, tant'è che, nella stessa deliberazione impugnata, laddove si parla delle opere di urbanizzazione, si legge che “[...] è ammessa altresì la possibilità di procedere alla assegnazione/cessione delle singole unità immobiliari a soggetti terzi, qualora il Piano di Zona, ovvero lo stralcio funzionale, risulti dotato di opere di urbanizzazione primaria che rendano tali immobili funzionali e fruibili; [...]”.

Sostiene l'associazione che i vaghi concetti di “funzionalità” e “fruibilità”, sono ben diversi da quello di abitabilità normativamente prescritto.

Anche per questi motivi, le deliberazioni e gli atti impugnati sono nulle o da annullare.

### **Violazione dell'art. 16 del D.P.R. 380/2001**

#### **Violazione dell'art. 3 della Costituzione della repubblica italiana.**

La deliberazione di consiglio impugnata, dispone, inoltre che: “[...] al fine di assicurare la rapida realizzazione dei piani di zona, considerata l'obbligatorietà della costituzione del Consorzio per la realizzazione delle OO.UU. a scomputo, antecedentemente alla stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, detto Consorzio dovrà comprendere la totalità degli operatori assegnatari del Piano di Zona. Qualora detta totalità non fosse raggiunta potrà essere prevista la delocalizzazione degli operatori non aderenti, nella percentuale massima del 25%, con conseguente sostituzione degli stessi con altri assegnatari anche su indicazione del Consorzio, fino alla sua totale ricostituzione. Per non aderente deve intendersi anche il soggetto assegnatario che non abbia assolto alle obbligazioni relative al contributo dovuto per la realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo, secondo le previsioni statutarie; ....”.

Sulla materia, il Consiglio di Stato ha costantemente statuito che: “Nell'ordinamento vigente, ai sensi dell'art. 16, T.U. dell'edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, il principio generale è l'onerosità del permesso di costruire, costituendo sia l'esenzione dal contributo di urbanizzazione, sia la realizzazione di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione un'eccezione, nei modi e termini indicati dal legislatore.”,(Consiglio di Stato sez. IV, 15 maggio 2012, n. 2754.)

Roma Capitale, di contro, ha disposto, negli atti impugnati, che il metodo dello “scomputo”, in alternativa al pagamento degli oneri concessori, nel caso di specie diviene la regola e, addirittura sanziona pesantemente i soggetti attuatori che non intendano aderirvi.

Negli schemi di convenzione relativi alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, contenuti nell'impugnata deliberazione, non si prevede nemmeno il rilascio “progressivo” e “per fasi” dei “titoli abilitativi”, in progressione con la realizzazione delle opere di urbanizzazione a “scomputo”.

In realtà, i titoli abilitativi sono riferiti all'intero edificio e, sono solo assoggettati alla “condizione sospensiva” della realizzazione delle opere di urbanizzazione, per “unità



minime autonome e funzionali” indicati del tutto genericamente, senza specificare esattamente cosa si intenda con questo vago concetto.

Pertanto, con la deliberazione impugnata si consente, ai soggetti attuatori, di poter realizzare i programmi costruttivi in questione senza alcuna garanzia che siano previamente realizzate le opere di urbanizzazione necessarie a rendere “abitabili” gli alloggi realizzati.

La suddetta previsione, però, contrasta chiaramente con il dettato del combinato disposto, dei richiamati art. 28 della legge n. 1150/1941; art. 12 del D.P.R. n. 380/2001; art. 99 delle N.T.A., nonché dell’art. 3 dello schema di convenzione approvato con la deliberazione di consiglio comunale n. 84/2009.

Sul punto, recentissima giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ribadito che: *“Ai sensi dell’art. 9 comma 1 lett. b), D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, in assenza di pianificazione urbanistica, la richiesta del permesso di costruire deve essere comunque assoggettata alle prescrizioni di cui all’art. 12 comma 2, cit. D.P.R. n. 380, per cui il rilascio del permesso è subordinato, in alternativa, all’esistenza delle opere di urbanizzazione primaria di cui all’art. 4, l. 29 settembre 1964 n. 847, che comprendono spazi di sosta o di parcheggio, rete idrica, rete di distribuzione dell’energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, strade residenziali nonché rete fognaria; ovvero alla previsione da parte del Comune dell’attuazione delle stesse nel successivo triennio; ovvero ancora all’impegno degli interessati di procedere all’attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell’intervento oggetto del permesso. Compito primario del cit. art. 12 è, infatti, assicurare comunque, anche nei casi di assenza o di carenza di pianificazione urbanistica, che si realizzi un sistema infrastrutturale adeguato ad un ordinato e razionale vivere civile, con conseguente onere per l’Amministrazione di verificare che il rilascio del permesso di costruire sia comunque accompagnato dalla preesistenza o dalla contemporanea realizzazione almeno delle opere di urbanizzazione primaria in concreto necessarie (viabilità, reti idriche, fognarie e tecnologiche) per poter ritenere che la zona possa avere quel minimo di infrastrutture necessarie per l’intervento edilizio richiesto.”* (Consiglio di Stato sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5592).

In merito alle opere ritenute necessarie, la giurisprudenza ha poi ribadito che: *“Ai sensi dell’art. 12, D.P.R. n. 380 del 2001, in vista del rilascio del permesso di costruire è necessario che esistano - ovvero se ne preveda l’imminente realizzazione - almeno le opere di urbanizzazione primaria stimate in concreto necessarie, ivi comprese quelle relative alla viabilità e ai parcheggi pubblici, in modo che la zona possa dirsi sistemata per l’insediamento e per il soddisfacimento delle esigenze delle famiglie che debbano fissarvi la dimora. Dette opere di urbanizzazione primaria sono elencate dall’art. 4 l. 29 settembre 1964 n. 847 e comprendono fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell’energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, nonché, strade residenziali e spazi di sosta e di parcheggio. Infatti, compito primario della pianificazione urbanistica è quello di coordinare armonicamente l’attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, che valga ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale.”*, (T.A.R. Napoli sez. II, 26 ottobre 2011, n. 4931).

Ed ancora, a ribadire che le urbanizzazioni debbano essere garantite “preventivamente” o quanto meno contemporaneamente alla realizzazione dell’edificato, per evidenti ragioni di natura pubblicistica: *“Per il rilascio di una concessione edilizia, finalizzata alla realizzazione di una nuova costruzione, risulta obbligatoria la previa adozione ed approvazione di uno strumento urbanistico esecutivo (piano particolareggiato, piano di*

*edilizia economica e popolare, piano insediamenti produttivi, piano di recupero, piano di lottizzazione convenzionata di iniziativa privata o di iniziativa comunale) non solo in caso di espressa previsione normativa di fonte legislativa o regolamentare o da parte dello strumento urbanistico di livello generale con specifico riferimento ad alcuni terreni ma, in conformità al principio dell'obbligatorietà dell'urbanizzazione preventiva fissato dall'art. 12, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, anche quando la parte del territorio comunale interessata non risulta dotata di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, per cui risulta necessario procedere ad un armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo e ad un corretto insediamento sul territorio dei nuovi edifici.”, (T.A.R. Potenza sez. I, 9 aprile 2010, n. 182).*

Per quanto innanzi, è del tutto illegittimo concedere al privato di poter realizzare anche tutta la propria “edificazione”, senza che previamente siano garantite le necessarie opere di urbanizzazione primarie e secondarie. Nel caso di specie, le deliberazioni impugnate eludono le norme di settore, suddividendo, vagamente, in “unità minime” gli interventi edificatori, però non rilasciando i titoli abilitativi “progressivamente, per fasi”, senza garantire, poi, nemmeno l’effettiva “autonomia funzionale” dei previsti e vaghi “unità minime” di intervento.

E’ evidente, anche in questo caso, la violazione delle norme nazionali e comunitarie di settore, con conseguente illiceità delle deliberazioni e degli atti impugnati.

L’associazione “AREA 167”, con gli altri ricorrenti, chiede la sospensione dei provvedimenti impugnati

Danni gravi ed irreparabili deriverebbero ai ricorrenti, nella loro qualità in atti ed a tutta la collettività dei cittadini di Roma, dall’esecuzione dei provvedimenti impugnati, atteso che Roma Capitale potrebbe, nelle more della decisione sul merito del presente ricorso, stipulare delle convenzioni, con i soggetti attuatori interessati, sulla base dello schema di convenzione impugnato, così concedendogli il diritto di edificare senza il rispetto delle basilari norme urbanistiche e di settore che si invocano, con pericolo di notevole danno erariale per il Comune stesso.

È evidente, da un lato, l’interesse primario degli odierni deducenti ad ottenere l’annullamento delle deliberazioni impugnate, atteso che le conseguenze dell’applicazione degli schemi di convenzione qui impugnati, determinerebbero un vertiginoso aumento dei costi degli alloggi di E.R.P., con grave nocimento di tutti i cittadini di Roma, senza garanzie, inoltre, della realizzazione delle opere di urbanizzazione, con evidente peggioramento della qualità della vita di coloro che si ritroveranno a vivere nelle vicinanze degli interventi edificatori in parola e, comunque, di tutti i cittadini di Roma.

Inoltre, i metodi di assegnazione delle aree, che favoriscono indiscriminatamente ed illecitamente i proprietari dei suoli, nonché i soli soggetti attuatori fruitori di finanziamento pubblico, senza che sia previsto l’obbligo, per l’Ente territoriale resistente, di effettuare bandi di gara, determina sicuro nocimento per i soggetti attuatori non rientranti in tali ultime categorie.

Gravissimi sarebbero, pertanto, i danni che ai ricorrenti deriverebbero dalla mancata sospensione dei provvedimenti impugnati, che renderebbe “inutiliter data” anche l’eventuale pronuncia favorevole di merito; danni insuscettibili di adeguato ristoro nemmeno mediante il risarcimento per equivalente.

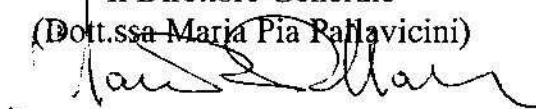
Roma Capitale, invitata più volte dalla scrivente alla trasmissione delle relative controdeduzioni, con note 15.04.2015 n. 3841, 13.11.2015 n. 1254, con mail del 10.02.2016 (ALL. 2) e sollecitata più volte anche per le vie brevi, non ha provveduto all'invio di quanto richiesto.

Posto quanto sopra, alla luce del solo ricorso e della documentazione allegata allo stesso, questa Amministrazione esprime il subordinato parere che il ricorso sia meritevole di accoglimento, unitamente alla richiesta istanza incidentale di sospensiva.

Si osserva, inoltre, che il ricorso de quo non risulta regolarizzato con il pagamento del contributo unificato dovuto, richiesto con nota n. 11253 del 13 novembre 2015 e sollecitato altresì per le vie brevi.

Tutto ciò premesso, si trasmette la presente relazione, con gli atti che la corredano, al Consiglio di Stato per esame e parere ai sensi dell'art. 17, comma 25, lettera b) della Legge 15 maggio 1997 n. 127.

Il Direttore Generale  
(Dott.ssa Maria Pia Pallavicini)



VISTO: Si autorizza la trasmissione della suesesa relazione al Consiglio di Stato per il prescritto parere.

Il Vice Ministro  
(Sen. Riccardo Nencini)