

Tribunale Amministrativo del Lazio

Ricorso

Per i signori: NOME E COGNOME

tutti rapp.ti e difesi dall'avv.Massimo Galdi presso il quale elett.mente domiciliano in virtù di procura in calce al presente atto

contro

1)Il Comune di Roma, in persona del Commissario Straordinario p.t.,

per l'annullamento previa sospensione

della delibera n°33 del 17.12.2015 pubblicata il 28.12.2015 avente ad oggetto la ***"eliminazione dei vincoli relativi al prezzo massimo di cessione già gravanti sugli alloggi realizzati in aree P.E.E.P., convenzionate ai sensi dell'art. 35 legge n. 865/1971. Approvazione dello Schema di Convenzione integrativa per l'affrancamento dai vincoli ai sensi dell'art. 5, comma 3 bis del D.L. n.70 del 13 maggio 2011, convertito in legge 12 luglio 2011, n.106"***, per i motivi di diritto che verranno esposti dopo la seguente

1) Premessa

L'analisi delle leggi coinvolte dalla delibera che si intende sottoporre al vaglio dell'adito Tribunale Amministrativo è di fondamentale importanza avuto riguardo al fatto che la Corte di Cassazione nella nota sentenza 18135 del 16.9.2015 ha di fatto riportato *in auge* la problematica del valore venale dei beni ricadenti sotto l'egida dell'art. 35 Legge citata affrontando gli istituti di diritto civile ed amministrativo contemporaneamente.

Tale dissertazione non è priva di logico fondamento giuridico se si pone mente al fatto che la delibera qui oggetto di gravame dichiara espressamente, al capoverso dodicesimo della parte motiva *"che, al fine di conformarsi alla precitata sentenza n.18135 del 16.9.2015, Roma Capitale intende procedere, ai sensi dell'art. 49bis della legge n.448/1998, alla definizione della procedura di rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della Legge 22 ottobre 1971, n.865 e successive modificazioni"*.

E' opportuno, quindi, prendere le mosse dall'art. 35 Legge 865/1971, abrogativo dell'art. 10 della Legge 167/1962, che prevede: *"Le aree comprese nei piani approvati, a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi (punto 2); il comune o il consorzio concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali (punto 3)*

Il succitato art. 35 recita al punto 8 che *"La convenzione (che disciplina i rapporti tra concedente e sueficiario) deve prevedere: a) il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione se già realizzate; 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 inosservanza 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."*

Non vi è dubbio che il campo di applicazione della delibera 33/2015 relativa alla eliminazione del vincolo relativo al prezzo massimo di cessione di un bene riguardi esclusivamente le costruzioni ricadenti nell'imperio del citato art. 35 Legge 865/71 con esclusione di quella di cui alla Legge 10/77 (diritto di proprietà).

Ma il vero punto dolente per gli odierni ricorrenti è rappresentato dall'art. 31 Legge 23.12.1998 n°448 allorchè è prevista la possibilità per i Comuni di cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, quarto comma, della medesima legge n. 865 del 1971 (comma 45).

Ed ancora al comma 47, 48 e 49bis è previsto che *"la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente, dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 e cioè su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati*

sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree"; quanto sopra detto con "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. A decorrere dal 1o gennaio 2012, la percentuale di cui al presente comma, è stabilita dai comuni (comma introdotto dall'articolo 5, comma 3-bis, legge n. 106 del 2011 e così come modificato dall'art. 29 comma 16-undices della legge n. 14 del 24.02.2012)" (comma 49bis).

In applicazione di tali norme, la Corte di Cassazione S.U. con la sentenza n°18135 del 16.9.2015 ha inteso regolare il rapporto giuridico tra due privati avente ad oggetto il trasferimento del diritto di proprietà su di un immobile ricompreso nel regime dell'art. 35 Legge 865/71 nel senso di limitare il prezzo a quello calmierato per la tipologia, natura e destinazione originale del bene ritenendo le clausole di diritto pubblico automaticamente inserite nei contratti di natura privatistica.

Sulla scorta di tale proiezione giuridica si è mosso il Comune di Roma con la delibera 33/2015 allorquando impone il "versamento" di un corrispettivo per l'affrancazione dal vincolo riferito al prezzo massimo di cessione del bene senza considerare i seguenti

Motivi di diritto

1)Erronea e falsa applicazione dell'art. 49-bis Legge 448/1998 in relazione alla determinazione del prezzo di cessione. Omissione di procedimenti amministrativi volti al concreto accertamento degli importi dovuti. Violazione di legge ed eccesso di potere.

La prima doglianza che si deve muovere alla delibera 33/2015 riguarda la mancanza di procedimenti amministrativi per l'accertamento del prezzo di affrancazione degli alloggi a decorrere dal 2011, momento in cui a seguito della introduzione dell'art. 49bis nella legge 448/98 ad opera della Legge 106 del 12.7.2011, è sorto l'obbligo di determinare l'importo dovuto agli enti

locali competenti per ottenere l'equiparazione commerciale degli immobili in regime agevolato ex art. 35 Legge 865/71, agli altri.

Non è fuor d'opera rilevare che l'impianto della Legge 448/98 citata riguardava la "cessione delle aree di proprietà dei Comuni" nonché la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà utilizzando sempre il criterio di cui al comma 48 della citata legge; quest'ultima, come già detto, quantificava il corrispettivo in misura pari al 60 per cento di quello determinato attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree e, comunque, non oltre il costo dell'area stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47.

Orbene, nel caso di specie, non vengono indicati nella delibera gravata quali siano stati i provvedimenti amministrativi conclusivi degli accertamenti riguardo il valore venale dei beni ed il costo complessivo degli oneri di concessione del diritto di superficie così da non poter individuare correttamente la quantificazione dell'importo, dovuto ai sensi dell'art. 49bis, per l'eliminazione del vincolo del prezzo di vendita dei beni tra privati.

Tale ulteriore somma imposta dal 2011 non faceva parte dell'originario volere del legislatore del 98 e prima ancora del 1971 e per tale ragione risulta avulsa dal quadro complessivamente organico della materia; si osserva che il criterio di quantificazione utilizzato si conforma a quello previsto dal comma 48 senza considerare che la finalità del citato articolo era quella di consentire la vendita ed il consolidamento della situazione precaria dei superficiari.

Si rileva una sostanziale disparità di trattamento, a parità di condizioni giuridiche, tra coloro che hanno compravenduto prima e dopo il 2011 e soprattutto la mancanza di controllo, da parte degli organi preposti, delle transazioni avvenute dopo l'entrata in vigore del comma 49bis (nonostante l'articolo 29, comma 16 undecies, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14, prevedesse a decorrere dal 1° gennaio 2012 che i Comuni stabilissero con certezza la percentuale di cui al predetto comma 49-bis dell'articolo 31, L. n. 448/1998).

Tale stato di cose non ha fatto sorgere alcuna perplessità riguardo l'obbligo di compiere accertamenti più approfonditi in relazione al valore dei beni anche attraverso la partecipazione dei singoli cittadini.

L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento (comma 1, l. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i.), strettamente connesso con i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa si fonda sulla duplice esigenza, da un lato, di porre i destinatari dell'azione amministrativa in grado di far valere i propri diritti partecipativi, dall'altro, di consentire all'amministrazione di meglio comparare gli interessi coinvolti e di meglio perseguire l'interesse pubblico principale, a fronte degli altri interessi pubblici e privati eventualmente coinvolti

Sul punto ci si limita a segnalare la decisione 2254 del 21 aprile 2006 del Consiglio di Stato per l'importante principio in tema di democraticità delle decisioni e della accessibilità dei documenti amministrativi in essa contenuto: *"L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento sussiste ogni volta in cui la partecipazione di chi è assoggettato alla potestà della pubblica amministrazione sia in condizione di dare un utile contributo all'attività di quest'ultima. Ed invero, la previsione racchiusa nell'art. 7, comma 1, l. 7 agosto 1990 n. 241, elevando la comunicazione di avvio del procedimento a dignità di principio generale dell'ordinamento, strettamente connesso con i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, ha recepito nell'ordinamento un nuovo criterio di regolamentazione dell'azione dei pubblici poteri, incentrato sulla valorizzazione del metodo dialettico e sulla partecipazione dei soggetti diretti interessati al procedimento (anche in chiave deflativa del contenzioso).*

L'art. 7 L. n.241/1990, d'altronde, impone l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire nonché agli altri soggetti, individuati o facilmente individuabili, che possano subirne pregiudizio, superando in tale maniera il modulo "di definizione unilaterale del pubblico interesse, oggetto, nei confronti dei destinatari di provvedimenti restrittivi, di un riserbo ad excludendum, già ostilmente preordinato a rendere impossibile o sommamente difficile la tutela giurisdizionale" degli interessati, introducendo il sistema della democraticità delle decisioni e della accessibilità dei documenti amministrativi".

2)Erronea e falsa applicazione dell'art. 35 Legge 865/71 e 49bis Legge 448/98 in relazione ai criteri utilizzati per il calcolo del valore venale delle aree. Violazione di legge.

Sotto altro e diverso profilo si osserva che i criteri imposti dai citati artt. 35 Legge 856/71 e 49bis Legge 448/98 non vengono nemmeno replicati nella delibera detta nonostante, per stessa ammissione del Comune ne costituiscano il prius logico-giuridico.

Si è già avuto modo di rilevare l'obbligo da parte del comune di Roma di avviare procedure di accertamento dei valori venali nonché del costo complessivo del piano di zona al fine di consentire

le procedure di cessione e trasformazione delle aree in regime di legge 167/62 ovvero di affrancazione dal vincolo del prezzo massimo di cessione dei beni; purtroppo si legge nella delibera detta che in assenza di dati certi sia possibile versare un acconto provvisorio e riservare, all'esito del completamento del piano, il pagamento del conguaglio.

Non vi è chi non veda la indeterminatezza delle disposizioni contenute nella delibera in relazione ai principi normativi sopra detti atteso che il conguaglio (che il cittadino si impegna da subito a non contestare) costituisce una incognita futura incerta sia per quanto riguarda il momento del pagamento che per il suo ammontare definitivo. Tale stato di incertezza si ripercuote anche sui successivi rapporti tra venditore ed acquirente atteso che il bene potrebbe essere oggetto di più trasferimenti senza che i costi di cui ai citati commi 45-49bis Legge 448/98 vengano definiti; si avrebbe, in tal caso, un danno per i cittadini coinvolti in tali compravendite derivanti dalla duplice e costante inerzia operativa del Comune di Roma anche avuto riguardo al fatto che il vincolo originario doveva essere immediatamente rimosso al momento del primo trasferimento successivo all'1.1.2012.

In base a quanto stabilito dal comma quinto dell'art. 5 del D.lgs 30 dicembre 1992, n. 504 il valore delle aree fabbricabili *"è costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche"*.

Quindi, per evitare questa situazione di incertezza non doveva essere possibile utilizzare la formula dell'acconto-conguaglio e si doveva fare una corretta determinazione del valore venale dei suoli che diversamente da quanto ritenuto dal Comune di Roma, è assolutamente scollegato dal "costo definitivo del piano".

Coerentemente, in molte parti d'Italia, il valore venale dell'area viene calcolato prendendo a riferimento i valori venali minimi a cui sono assoggettate le aree edificabili ai fini dell'imposta comunale sugli immobili dato che l'articolo 59 , comma 1, lettera g), del D.Lgs 446/97 prevede di: *"determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso"*.

Tale criterio porterebbe, inoltre, ad una disparità di valutazione economica tra il costo per la trasformazione del diritto di superficie ed il citato valore venale atteso che il primo sarebbe collegato alla rivalutazione Istat mentre il secondo avrebbe quale parametro l'incremento del valore commerciale dei beni.

3)Erronea e falsa applicazione dell'art.97 Cost. in relazione alla disparità di trattamento tra coloro che hanno acquistato prima del 1998. Eccesso di potere. Violazione di legge.

Infine non può tacersi la circostanza che il Comune di Roma abbia ommesso ogni tipo di controllo e/o verifica riguardo i trasferimenti degli immobili post 1998. Tale comportamento omissivo determina oggi uno stato di notevole incertezza riguardo la quantificazione del dovuto a titolo di valore venale dei beni e soprattutto una disparità di trattamento tra coloro che ebbero a vendere prima del 1998, coloro che hanno venduto tra il 2008 ed il 2015 e gli odierni ricorrenti.

A ben guardare la condizione di coloro che ha venduto prima del 1998 (data di entrata in vigore della Legge 448/98, art. 49bis) è di totale estraneità a tale vincolo venale con obbligo per gli odierni ricorrenti di richiedere, eventualmente, la differenza di prezzo non dovuta.

Successivamente alla entrata in vigore della citata Legge 448/98 l'obbligo del Comune di controllare i trasferimenti avrebbe dovuto impedire le problematiche che invece oggi vengono integralmente addossate agli istanti.

Ed infatti, il controllo dei trasferimenti degli immobili risulta ad oggi completamente incagliato in assenza di idonea convenzione di cessione stipulata con il Comune con naturale danno per coloro che hanno acquistato a prezzo di mercato ed intendono rivendere l'immobile.

Per tutte le ragioni suesposte i sigg.ri :

NOME E COGNOME

concludono e chiedono

che l'On.le Tribunale adito, in totale accoglimento delle doglianze e censure proposte, voglia:

1)annullare e/o dichiarare priva di efficacia giuridica e/o di fondamento giuridico e/o dichiarare nulla la delibera n°33 del 17.12.2015, resa pubblica il 28.12.2015 del Commissario Straordinario per il Comune di Roma per le motivazioni, deduzioni ed eccezioni tutte formulate nella narrativa del presente atto.

2)vittoria di spese di giudizio.

Il valore della presente controversia è di € 10.000,00.

Roma, 25.2.2016

avv.Massimo Galdi

Relata di notifica n. 390 cronologico notificazioni

Il sottoscritto Avv. Massimo Galdi con studio in Roma Viale delle Milizie, 76, autorizzato ad avvalersi della facoltà di notificazione ai sensi della L. 53/94, giusta autorizzazione n. 396/2012 rilasciata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma il 13.09.2012

HA NOTIFICATO

Per conto dei sigg.ri:

NOME E COGNOME

OMISSIS


OMISSIS

copia dell'atto che precede a:

COMUNE DI ROMA in persona del Commissario Straordinario p.t., Piazza del Campidoglio, 1 – 00186 Roma a mezzo del servizio postale ai sensi dell'art. 3 L. 53/94 tramite l'Ufficio Postale di Roma EUR con raccomandata n. 76636241818-1

Roma, 25.2.2016

Avv. Massimo Galdi



Relata di notifica n. 391 cronologico notificazioni

Il sottoscritto Avv. Massimo Galdi con studio in Roma Viale delle Milizie, 76, autorizzato ad avvalersi della facoltà di notificazione ai sensi della L. 53/94, giusta autorizzazione n. 396/2012 rilasciata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma il 13.09.2012

HA NOTIFICATO

Per conto dei sigg.ri:

NOME E COGNOME

OMISSIS

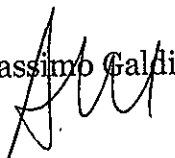
0115515

copia dell'atto che precede a:

COMUNE DI ROMA, in persona del Commissario Straordinario p.t., dom.to ex lege presso l'Avvocatura del Comune di Roma, Via del Tempio di Giove, 21 - 00186 Roma a mezzo del servizio postale ai sensi dell'art. 3 L. 53/94 tramite l'Ufficio Postale di Roma EUR con raccomandata n. 76636241819-2

Roma, 25.2.2016

Avv. Massimo Galdi



N. Raccomandata

76636241818-1



Posteitaliane

EP0795-EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex w8181e) - St. [4] Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello	
DESTINATARIO	COMUNE DI ROMA IN PERSONA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO P.T.
	PIAZZA DEL CAPELLI DOGLIO VIA / PIAZZA
	00186 ROMA C.A.P. COMUNE
MITTENTE	ALTABELLI GIULIANA + ALTRI c/o
	Avv. MASSIMO GALDI VIA / PIAZZA
	Viale delle Milizie, 76 - 00192 ROMA C.A.P. Tel. 06.37519920 - Fax 06.3725841
SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI Contrassegnare la casella interessata	<input checked="" type="checkbox"/> A.R.

Fraz. 55977 Sez. 18 Operaz. 69
 Causale: AG 27/02/2016 11:38
 Peso gr.: 118 Tariffa € 8.40 Affr. € 8.40
 Serv. Agg.: AR
 Cod. AR: 766321368515
 (accettazione manuale) TASSE

N. Raccomandata

76636241819-2



Posteitaliane

EP0795-EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex w8181e) - St. [4] Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello	
DESTINATARIO	COMUNE DI ROMA IN PERSONA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO P.T. c/o AVVOCATURA DEL COMUNE DI ROMA
	VIA DEL TEMPIO DI GIOVE VIA / PIAZZA
	00186 ROMA C.A.P. COMUNE
MITTENTE	ALTABELLI GIULIANA + ALTRI c/o
	Avv. MASSIMO GALDI VIA / PIAZZA
	Viale delle Milizie, 76 - 00192 ROMA C.A.P. Tel. 06.37519920 - Fax 06.3725841
SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI Contrassegnare la casella interessata	<input checked="" type="checkbox"/> A.R.

Fraz. 55977 Sez. 18 Operaz. 70
 Causale: AG 27/02/2016 11:41
 Peso gr.: 118 Tariffa € 8.40 Affr. € 8.40
 Serv. Agg.: AR
 Cod. AR: 766321368492
 (accettazione manuale) TASSE