

Le convenzioni accessive alla concessione del diritto di superficie su area destinata alla costruzione di alloggi ERP: la prevalenza della finalità pubblicistica di tutela delle necessità abitative dei meno abbienti

di Federica Stelli

Data di pubblicazione: 20-3-2026

La sentenza in commento, premessa la natura di atto plurimotivato del provvedimento oggetto di gravame, ritiene che la vendita all'asta, a prezzo di mercato, di alloggi popolari detenuti sine titolo rappresenti una "violazione grave e reiterata" della convenzione che accede alla concessione del diritto di superficie al privato, stipulata ai sensi dell'art. 35 della L. n. 865/1971.

Laddove gli aventi diritto decidano di non esercitare il diritto di prelazione e anche qualora la vendita a terzi avvenga a prezzo calmierato, la violazione delle disposizioni della convenzione legittima il provvedimento di decadenza dal diritto di superficie, posto che, in disparte il prezzo, la convenzione vieta alla società concessionaria di alienare a terzi, in considerazione della prevalenza della finalità sociale di tutela delle necessità abitative dei meno abbienti, pena lo svilimento della ratio sottesa alle norme in tema di edilizia residenziale pubblica.

Alla luce della natura imperativa delle norme che regolano la convenzione accessiva al provvedimento concessorio, il vincolo di prezzo non decade automaticamente a seguito del venir meno del divieto di alienare, allo scadere degli otto anni del contratto di locazione a canone agevolato, ma segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con efficacia indefinita.

Guida alla lettura

Nella sentenza in commento il Collegio mette in luce la **ratio che presiede alla concessione di un diritto di superficie al privato su aree ricomprese nel piano di edilizia residenziale pubblica, cui accede una convenzione stipulata ai sensi dell'art. 35 della L. n. 865/1971.**

Il punto cruciale oggetto di esame nella presente pronuncia, al fine di stabilire se tale condotta comporti la decadenza e la contestuale estinzione del diritto di superficie concesso e la conseguente risoluzione per grave e reiterato inadempimento della convenzione, attiene agli effetti derivanti dall'alienazione a terzi a prezzo di mercato degli immobili costruiti sulla suddetta area, destinata alla costruzione di alloggi per i meno abbienti, **anche laddove questi ultimi abbiano deciso di non esercitare il diritto di prelazione sull'acquisto.**

A tale scopo, è imprescindibile un corretto inquadramento della **natura giuridica della**

concessione da parte del Comune ad un privato del diritto di superficie su area rientrante nel piano di edilizia economica e popolare (PEEP), a cui accede una convenzione che ne fissa i limiti e le modalità di esercizio.

Viene in rilievo una **fattispecie complessa, in cui i diversi interessi, pubblico e privato, si intrecciano**, l'uno regolato nel provvedimento concessorio stipulato a monte, con cui il Comune concede il diritto di superficie alla società privata per 99 anni su aree ricadenti in un piano di edilizia residenziale pubblica, di cui all'art. 35, L. n. 865/1971, in virtù del quale la società risulta assegnataria, con delibere della Giunta regionale, di un finanziamento pubblico, ex art. 9, L. n. 493/1993; l'altro regolato dalla convenzione, che accede al provvedimento di concessione, in cui è previsto che, con efficacia dalla data di realizzazione degli alloggi ERP, la società stipuli contratti di locazione a canone agevolato, pari a otto anni, parimenti rinnovabili, con i soggetti aventi diritto utilmente collocatisi in graduatoria. Contestualmente alla stipula dei contratti di locazione, la società sottoscrive con i soggetti risultati assegnatari degli immobili contratti preliminari di vendita delle abitazioni locate, in virtù del **diritto di prelazione** previsto dall'art. 18 della convenzione.

Tale fattispecie integra, quindi, un **atto amministrativo complesso**, in cui la tutela dell'interesse pubblico si fonde con gli aspetti privatistici, atteso che la concessione rappresenta un atto di natura pubblicistica, mentre la convenzione accessiva è un accordo ad oggetto pubblico che prevede il **divieto di alienare a terzi** e l'obbligo di locare gli edifici **secondo canoni e criteri prestabiliti**. Tale impegno rappresenta l'obbligazione principale che giustifica l'attribuzione al privato del diritto di superficie. L'obbligo di locazione può essere definito come una sorta di funzione pubblica delegata per soddisfare le necessità abitative dei soggetti indigenti e il canone agevolato costituisce la controprestazione a fronte del minor costo sostenuto dal concessionario per la realizzazione degli immobili ERP.

La convenzione, di cui all'art. 35, L. n. 865/1971, non è, quindi, un mero contratto che disciplina le obbligazioni tra le parti, bensì un atto strumentale al perseguimento del fine pubblico, che consiste nella **realizzazione di alloggi di edilizia popolare, mediante erogazione di finanziamenti pubblici da parte della Regione**. Se si optasse per la prevalenza dei profili privatistici, la vendita a terzi a prezzo di mercato degli immobili si risolverebbe in un mero inadempimento contrattuale, le cui conseguenze sarebbero unicamente il risarcimento del danno e la restituzione dell'eccedenza di prezzo, mentre il diritto di superficie resterebbe intatto e la parte lesa sarebbe solo il Comune. Detta impostazione non convince, in quanto si pone in stridente contrasto con il dato letterale e con la *ratio* sottesa alla norma oggetto di commento, una fattispecie complessa, in cui si fondono profili pubblicistici e privatistici, formando un unico assetto di interessi. La convenzione, infatti, è uno strumento attuativo della concessione, con cui condivide la causa ed è, pertanto, da essa inscindibile.

L'opzione interpretativa sposata dai Giudici nella pronuncia in questione muove da tali presupposti, qualificando la **convenzione PEEP** come uno **strumento finalizzato all'attuazione dell'interesse pubblicistico**, in virtù della quale al privato viene concesso il diritto di superficie su un'area destinata alla costruzione di alloggi popolari, e sono erogati sussidi da parte della Regione, con l'obbligo di rispettare, a fronte di tale vantaggio, le

prescrizioni stabilite nella convenzione. Diversamente, infatti, il fine pubblicistico cui è preordinata l'intera operazione sarebbe vanificato, atteso che la vendita a prezzo di mercato a soggetti terzi, privi dei necessari requisiti per l'acquisto di alloggi popolari, ossia al *quisque de populo*, presterebbe il fianco ad operazioni speculative.

Premessa la **natura bifronte della convenzione che accede al provvedimento concessorio a monte**, ciò che rileva è stabilire se, anche nel caso in cui gli aventi diritto non siano interessati a esercitare il diritto di prelazione, la vendita a terzi a prezzo di mercato rappresenti o meno un aggiramento della finalità sociale dei PEEP e il Comune e la Regione possano rispettivamente dichiarare il privato decaduto dal diritto concesso e dal diritto di percepire i contributi pubblici erogati per la costruzione degli edifici ERP, con conseguente riacquisizione degli immobili realizzati al patrimonio pubblico.

Il T.A.R. mette in luce la prevalenza della finalità sociale cui è funzionale l'intera operazione, giungendo alla conclusione secondo cui **la vendita a terzi integra un'elusione dell'interesse pubblico anche laddove i soggetti non abbienti, individuati sulla base di una graduatoria pubblica per la vendita a prezzo calmierato, non siano interessati all'acquisto**: *“Nel caso in cui quest'ultimi decidano di non esercitare tale diritto di prelazione, la convenzione vieta alla concessionaria di alienare a terzi, in disparte l'entità del prezzo applicato (di mercato o calmierato), l'alloggio popolare perché, per tal via, da un lato, verrebbe frustrata la finalità pubblicistica sottesa ai piani di edilizia popolare e, dall'altro, riconosciuto alla concessionaria un indebito vantaggio economico, pari alla differenza tra il costo dalla stessa sostenuto per la realizzazione degli immobili - come detto anch'esso calmierato in forza del sussidio pubblico per tal via ricevuto - e dall'altro, l'effettivo prezzo di mercato acquisito dalla vendita dei beni de quibus. Né, a conclusioni, opposte potrebbe addivenirsi ritenendo che parte resistente possa sì collocare, sul libero mercato, il bene che gli assegnatari non hanno acquistato, ma al prezzo calmierato. E ciò in quanto, anche per tal via verrebbe svilita la finalità pubblicistica posta alla base dell'ERP, consentendosi al quisque de populo che non è stato individuato dal Comune quale soggetto fragile o disagiato, di acquistare un bene immobile, anziché al prezzo di mercato, a un prezzo calmierato” (cfr. punto 6 sent.).*

I Giudici sottolineano che la convenzione accessiva è un atto che fissa chiaramente **limiti e modalità di esercizio del diritto, non aggirabili neanche mediante vendita all'asta** delle singole unità immobiliari, atteso che **un'operazione di tal fatta implica l'esclusione degli assegnatari e l'aggiramento dei vincoli imposti**.

Tale **soluzione appare logica e coerente con il dato normativo e la ratio sottesa alle norme che regolano la materia, la cui interpretazione letterale e teleologica depone per la legittimità dei provvedimenti con cui il Comune dichiara il concessionario decaduto dal diritto di superficie, laddove la condotta di quest'ultimo determini lo stravolgimento della finalità sociale, trasformandola in un'operazione speculativa**.

L'alienazione a terzi rappresenta, infatti, una violazione della convenzione che travolge anche la concessione, perché determina l'esclusione degli assegnatari, il conseguimento di indebiti vantaggi economici da parte del superficiario e, di conseguenza, lo snaturamento della funzione sociale di tutela dei soggetti fragili e disagiati. Investendo anche il titolo concessorio, il

T.A.R. afferma la legittimità dei provvedimenti con cui il Comune dichiara il privato decaduto dal diritto di superficie e, per l'effetto, l'estinzione dello stesso e la riacquisizione dell'immobile al patrimonio pubblico.

Secondo l'impostazione del Collegio dette condotte collidono con il perseguimento dell'interesse pubblico, creando un vuoto di tutela e un lucro per il concessionario, vista l'acquisizione da parte del privato concessionario di un indebito vantaggio nel ricavare un prezzo maggiore a seguito della vendita di immobili realizzati con sussidi pubblici.

Riguardo al **vincolo del prezzo di vendita**, nella sentenza in commento il Collegio sottolinea l'erronea interpretazione che parte ricorrente fornisce della pronuncia delle SS.UU. n. 18135/2015 citata nell'atto introduttivo a supporto della tesi per cui il vincolo del prezzo massimo non si applicherebbe ai successivi trasferimenti di proprietà. Per contro, a ben vedere, le Sezioni Unite affermano l'opposto principio secondo cui il vincolo del prezzo segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di **onere reale**, con naturale efficacia indefinita, salva la procedura di affrancazione ex art. 31, comma 49-*bis*, L. n. 448/1998. Nella suddetta pronuncia, infatti, la Corte di Cassazione è intervenuta per comporre il contrasto giurisprudenziale tra l'indirizzo che, valorizzando l'autonomia negoziale delle parti, riteneva il vincolo del prezzo limitato al primo dante causa, e l'opposto orientamento per cui la disciplina vincolistica promana direttamente da norme imperative, contenute nella convenzione tra Comune e privato concessionario. Le SS.UU. hanno affermato che il vincolo non viene meno automaticamente al termine del periodo di durata della locazione previsto nella convenzione accessiva, ma rappresenta un **onere reale che vincola, quindi, non solo la società concessionaria, ma anche i successivi aventi causa**. Tale assunto è stato confermato da ultimo dalle SS.UU., 6 luglio 2022, n. 21348, intervenute a composizione dei contrasti giurisprudenziali sorti in materia a seguito delle molteplici modifiche normative sul punto succedutesi nel tempo. La disciplina vincolistica discende, quindi, da **norme imperative**, seppur filtrate dallo strumento della convenzione tra Comune e concessionario, atteso che la stessa ha un contenuto predeterminato dalla legge e inderogabile (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 10 settembre 2018, n. 5300; Cons. di Stato, Sez. IV, 27 gennaio 2022, n. 595). L'inosservanza del vincolo del corrispettivo imposto, implica, quindi, l'applicazione degli artt. 1339 c.c. e 1419, comma 2, c.c. Le clausole imposte dalla legge non sono, infatti, solo quelle individuate direttamente dalla legge, ma anche quelle che la legge prevede siano stabilite da altra fonte autorizzata, nel caso di specie la convenzione. Dichiarata la decadenza dal diritto, vengono, pertanto, travolte tutte le alienazioni successive a prezzo di mercato.

In definitiva, **la convenzione non è un semplice strumento accessorio, ma è un mezzo per rendere effettiva e concreta la finalità pubblica della concessione**, ed è, pertanto, da essa inscindibile, condividendone la funzione.

Alla luce di tali considerazioni, il T.A.R. ritiene che **l'alienazione a terzi, anche laddove gli occupanti dell'alloggio o i soggetti utilmente collocati in graduatoria non siano interessati all'acquisto, costituisce un grave e reiterato inadempimento della convenzione**. D'altronde, come sottolineato nella sentenza in commento, la vendita a terzi, quand'anche avvenga a prezzo calmierato, si risolve in un'**elusione della finalità**

pubblicistica di destinazione degli alloggi ERP ai soggetti meno abbienti aventi diritto e, dunque, in una violazione che incide sul titolo della concessione, in virtù dell'intima connessione tra i due atti, accomunati dalla medesima causa in quanto facenti parte di un unico assetto funzionale di interessi a tutela delle necessità abitative di coloro che versano in condizioni di fragilità e disagio.

Pubblicato il 04/03/2026

N. 04086/2026 REG.PROV.COLL.

N. 08868/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8868 del 2025, proposto da Fallimento "Cicchetti Massimo S.r.l.", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giorgio Fraccastoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Fiumicino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Federica Forcellini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

Vanina La Mantia, Francesco Giuliano, Annalisa Arena, Tiziana Madarena, Luca Matarazzo, Alessandro Pontrelli, Giusy Madarena, Antonio Signorelli, Luciano Carnacci, Eleonora

Brigante, Walter Petrini, Giovanni Scognamiglio, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato Vincenzo Perticarò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, ad opponendum;

A) per l'annullamento,

previa sospensione degli effetti:

- della determinazione dirigenziale n. 169 del 28.5.2025 (reg. generale 2849/2025), prot. uscita n. 111310 del 28.5.2025, comunicata a mezzo pec in data 28.5.2025, avente a oggetto il "procedimento per la verifica degli effetti dell'aggiudicazione all'asta degli immobili ERP siti in Fiumicino, via Berlinguer 21-27, anche ai fini della decadenza e contestuale estinzione del diritto di superficie di cui alla Convenzione rep. 28757, racc. 10903 "per l'intervento del comprensorio per l'Edilizia Residenziale Pubblica di Isolato Stazione" – decadenza";
- della determinazione dirigenziale n. 10 dell'11.6.2025 (reg. gen. 3076/2025), comunicata a mezzo pec in data 12.6.2025, avente a oggetto "integrazione alla determinazione dirigenziale n. 169 del 27.05.2025 (reg. generale n. 2849 del 27.05.2025) avente ad oggetto: procedimento per la verifica degli effetti dell'aggiudicazione all'asta degli immobili ERP siti in Fiumicino, via Berlinguer 21-27, anche ai fini della decadenza e contestuale estinzione del diritto di superficie di cui alla Convenzione rep. 28757, racc. 10903 "per l'intervento del comprensorio per l'Edilizia Residenziale Pubblica di Isolato Stazione" – decadenza della Convenzione ex art. 35 Legge 22.10.1971 n. 865 stipulata dal Notaio Dott. Guido Gilardoni di Roma in data 25 maggio 2007, Rep. 28757 rac. 10903, debitamente registrata a Roma in data 06.06.2007 al n. 16465 serie 1T di formalità e trascritta a Roma 2 in data 08.06.2007 reg. generale n. 46231 reg. particolare n. 22573 con contestuale estinzione del diritto di superficie";
- della nota prot. n. 291094 del 20.12.2024 con cui il Comune di Fiumicino ha comunicato al Fallimento "Cicchetti Massimo S.r.l." l'avvio del procedimento di verifica "degli effetti dell'aggiudicazione all'asta degli immobili ERP siti in Fiumicino, via Berlinguer 21-27, anche ai fini della decadenza e contestuale estinzione del diritto di superficie di cui alla Convenzione rep. 28757, racc. 10903 "per l'intervento del comprensorio per l'Edilizia Residenziale Pubblica di Isolato Stazione";
- del provvedimento prot. n. 37011 del 21.2.2025, con cui il Comune di Fiumicino ha deliberato il "Differimento della conclusione del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 2 della Legge 241/90" e del successivo provvedimento di conclusione del predetto procedimento;
- della nota prot. n. 122712 del 13.6.2025, con cui il Comune di Fiumicino ha comunicato al Fallimento "Cicchetti Massimo S.r.l." che "con Deliberazione di Giunta Comunale n. 104 del 12.06.2025, allegata alla presente, è stata deliberata la presa d'atto e conferma della conclusione del procedimento di decadenza e contestuale estinzione del diritto di superficie relativamente alla convenzione ERP rep. 28757, racc. 10903";
- della deliberazione della Giunta del Comune di Fiumicino n. 104 del 12.6.2025, con la quale il predetto organo consiliare ha deliberato di "prendere atto e condividere la Determinazione

Dirigenziale dell'Area Edilizia Trasporto Pubblico locale e trasporto scolastico – salva casa n. 169 del 27.05.2025 (reg. generale n. 2849 del 27.05.2025) e successiva Determinazione n. 10 del 11.06.2025 (reg. generale n. 3076 del 11.06.2025) con cui è stata disposta la decadenza dalla concessione del diritto di superficie e conseguente risoluzione della Convenzione ex art. 35 Legge 22.10.1971 n. 865 [...] nei confronti dell'impresa edile Cicchetti Massimo S.r.l.” oltretutto di “stabilire che l'estinzione del diritto di superficie, come sopra richiamato, è limitata agli immobili ancora in corso di assegnazione/vendita/aggiudicazione con asta fallimentare da parte del curatore fallimentare, come comunicato con nota prot. 2673 del 07.01.2025, individuati al catasto urbano del Comune di Fiumicino e di seguito elencati [...]”;

- della nota del 13.6.2025, con la quale il Comune di Fiumicino ha comunicato al Fallimento “Cicchetti Massimo S.r.l.” di star procedendo “alla registrazione e trascrizione della Determinazione Dirigenziale n. 169 del 27.05.2025 integrata con Determinazione dirigenziale n. 10 del 11.06.2025 presso l'Agenzia delle Entrate – RR.II. in relazione agli immobili indicati nelle Determinazioni di cui sopra”;

- in parte qua, della Convenzione ex art. 35 della legge n. 865/1971 stipulata dal Notaio Dott. Guido Gilardoni di Roma in data 25.5.2007, rep. 28757 racc. 10903, registrata a Roma in data 6.6.2007 al n. 16465 e trascritta a Roma in data 8.6.2007 reg. generale n. 46231 reg. particolare n. 22573 “per l'intervento del comprensorio per l'Edilizia Residenziale Pubblica di Isolato Stazione” nella misura in cui possa essere interpretata come volta a consentire la decadenza del diritto di superficie di cui è titolare il Fallimento unitamente al ricongiungimento della proprietà del suolo con quella dell'immobile;

- di ogni altro atto, ancorché non cognito, precedente, successivo, consequenziale e/o comunque connesso a quelli impugnati;

B) nonché per l'accertamento

della titolarità, in capo al Fallimento “Cicchetti Massimo S.r.l.”, del diritto di superficie di cui alla descritta Convenzione ex art. 35 della legge n. 865/1971;

C) con conseguente condanna:

- del Comune di Fiumicino all'adozione un provvedimento espresso che reintegri il Fallimento “Cicchetti Massimo S.r.l.” nella titolarità del proprio diritto di superficie di cui alla descritta Convenzione ex art. 35 della legge n. 865/1971;

- del Comune di Fiumicino al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 30 c.p.a;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Fiumicino;

Letto l'intervento ad opponendum;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 25.7.2025 e depositato in data 31.7.2025, il Fallimento Cicchetti Massimo S.r.l. (di seguito anche "Fallimento") ha adito l'intestato Tribunale nei confronti del Comune di Fiumicino (di seguito anche "Comune"), nonché della Regione Lazio, al fine di sentir annullare i provvedimenti meglio emarginati in epigrafe.

A sostegno del gravame, la ricorrente ha allegato le censure che verranno di seguito esaminate.

Parte ricorrente instava, inoltre, per l'accertamento della titolarità, in capo al Fallimento "Cicchetti Massimo S.r.l.", del diritto di superficie di cui alla Convenzione ex art. 35 della legge n. 865/1971 (stipulata dal Notaio Dott. Guido Gilardoni di Roma in data 25.5.2007, rep. 28757 rac. 10903, registrata a Roma in data 6.6.2007 al n. 16465 e trascritta a Roma in data 8.6.2007 reg. generale n. 46231 reg. particolare n. 22573 "per l'intervento del comprensorio per l'Edilizia Residenziale Pubblica di Isolato Stazione"), per la conseguente condanna del Comune di Fiumicino all'adozione di un provvedimento espresso che reintegri il Fallimento nella titolarità del diritto di superficie di cui alla descritta Convenzione, nonché al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 30 c.p.a

In data 18.8.2025, il Comune si è costituito in giudizio, instando per l'inammissibilità del ricorso, stante l'omessa notificazione ad almeno uno dei controinteressati, nonché per l'infondatezza dello stesso nel merito.

Benchè ritualmente intimata, la Regione Lazio ha ritenuto di non costituirsi in giudizio.

Alla camera di consiglio del 9.9.2025, il Collegio, ritenuto che la complessità della causa, unitamente all'esigenza di bilanciamento dei contrapposti interessi delle parti, imponessero la celere fissazione del merito, fissava l'udienza pubblica in data 10.2.2026.

Con ricorso notificato e depositato in data 9.1.2026, Vanina La Mantia, Francesco Giuliano, Annalisa Arena, Tiziana Madarena, Luca Matarazzo, Alessandro Pontrelli, Giusy Madarena, Antonio Signorelli, Luciano Carnacci, Eleonora Brigante, Walter Petrini, Giovanni Scognamiglio, quali creditori del ricorrente delle somme da essi versate a titolo di caparra confirmatoria, hanno spiegato atto di intervento ad opponendum al fine di sentir dichiarare: a) l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, stante l'omessa notificazione ad almeno uno dei controinteressati; b) nonché l'infondatezza dello stesso nel merito.

Sotto tale ultimo aspetto, gli opposenti hanno articolato due nuove, perché non dedotte

dall'Amministrazione nel provvedimento impugnato, ragioni di decadenza del ricorrente dalla convenzione de qua e segnatamente: i) la decadenza automatica conseguente al fallimento della concessionaria in bonis; ii) la decadenza automatica del Fallimento in conseguenza della revoca del finanziamento della ricorrente da parte della Regione Lazio.

All'esito del deposito e dello scambio delle memorie ex art 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 10 febbraio 2026, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. La complessità della vicenda che in questa sede ci occupa rende utile la ricostruzione, seppure in termini sintetici, della vicenda per cui è causa.

La ricorrente in bonis era risultata concessionaria del diritto di superficie, per la durata di anni 99 (rinnovabile), in relazione alle aree ricadenti nel comprensorio "Isolato Stazione" del Comune di Fiumicino, per l'attuazione di un piano di edilizia residenziale popolare (ERP) di cui all'art. 35 L. n. 865/1971. A tal fine, la ricorrente era altresì risultata, in forza delle deliberazioni della Giunta della Regione Lazio nn. 518 e 524 del 20.6.2003, assegnataria dei contributi pubblici di cui all'art. 9 L. n. 493 del 4.12.1993.

Alla concessione del diritto per cui è causa accedeva la convenzione, stipulata in data 25.5.2007, per atto (Rep. n. 28757; Racc. n. 10930) a rogito del Notar Gilardoni, dalla ricorrente con il Comune in forza della quale la prima, una volta terminata la realizzazione di 36 alloggi di edilizia popolare (ultimazione avvenuta in data 28.4.2009), ha stipulato, come in effetti ha stipulato con efficacia a partire dal 1.3.2010 sino al 28.2.2018, i contratti di locazione delle singole unità immobiliari con i soggetti aventi diritto e utilmente collocatisi nella graduatoria comunale predisposta ad hoc. Tali contratti, a canone di locazione agevolato, avevano durata pari ad anni 8 anni, rinnovabile per il medesimo intervallo temporale.

Contestualmente alla stipula dei descritti contratti di locazione, la ricorrente sottoscriveva, altresì, con gli assegnatari degli immobili, i contratti preliminari di vendita delle abitazioni per tal via locate, con efficacia a decorrere dalla scadenza dei contratti di locazione. E ciò in forza del diritto di prelazione riconosciuto ai predetti assegnatari dall'art. 18 della descritta convenzione.

In data 22.3.2018, la ricorrente veniva dichiarata fallita.

Successivamente, la Curatela, subentrata nei rapporti della fallita, ha così proceduto: a) ha alienato in favore degli assegnatari n. 19 immobili al prezzo calmierato stabilito nel contratto preliminare di vendita, all'esito della risoluzione dei contratti di locazione; b) ha preso atto del fatto che n. 3 assegnatari, all'esito di siffatta risoluzione, hanno rilasciato spontaneamente i beni da essi in precedenza detenuti; c) quanto a n. 11 ex-assegnatari, ha preso atto del fatto che essi hanno esercitato il diritto di recesso dal contratto preliminare di vendita e si sono insinuati nel passivo fallimentare per il recupero delle somme versate a titolo di caparra confirmatoria, pur non riconsegnando l'unità immobiliare detenuta; d) quanto agli altri n. 3

ex-assegnatari, continuano anch'essi a detenere sine titolo i predetti alloggi.

Di qui, il Fallimento ha posto in essere una serie di attività (tra cui l'adozione dell'ordine di esecuzione emesso dal Giudice delegato in data 25.6.2019) per conseguire la restituzione degli immobili detenuti sine titolo dagli ex-assegnatari, ma senza conseguire un esito favorevole.

A fronte di siffatto quadro fattuale, il ricorrente ha proceduto con la vendita all'asta di due unità immobiliari libere (lotti nn. 5 e 10), cui il Comune si è, dapprima, opposto mediante diffida del 19.3.2024 e, quindi, mediante il ricorso giudiziale dinanzi all'intestato Tribunale al fine di conseguire la condanna del Fallimento a stipulare, in esecuzione della richiamata convenzione, il contratto di vendita delle unità immobiliari abusivamente occupate in favore degli ex-assegnatari. Tale ricorso è stato respinto con sentenza n. 8526/2025, pubblicata in data 2.5.2025.

Nelle more del giudizio, il Comune ha dichiarato, tramite le delibere in questa sede impugnate, la decadenza del ricorrente dalla concessione del diritto di superficie di cui alla convenzione e quindi l'estinzione dello stesso. La Regione, dal canto proprio, ha dichiarato, con atti sempre in questa sede gravati, la decadenza del ricorrente dal diritto di percepire i fondi erogati per la realizzazione del piano di ERP, attivandosi per il recupero coattivo degli stessi.

La duplice decadenza di cui si è detto deriverebbe quindi dal presunto inadempimento del Fallimento, che avrebbe violato la convenzione in parola, sia per ciò che attiene al diritto di prelazione non riconosciuto in favore degli ex-assegnatari, sia sotto il profilo delle norme che impediscono al concessionario di alienare, a prezzo di mercato e in favore di terzi, gli alloggi di edilizia popolari. In ogni caso, l'aggiudicazione disposta dal Fallimento sarebbe illegittima in quanto il programma di liquidazione predisposto dalla Curatela e approvato dal Giudice Delegato non sarebbe mai stato portato a conoscenza del Comune.

2. Tanto premesso, il Collegio, in via pregiudiziale di rito, respinge l'eccezione sollevata dal Comune e dagli interventori ad opponendum, avente a oggetto l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, stante l'omessa notificazione dello stesso ad almeno uno dei controinteressati (da individuarsi negli attuali ex-assegnatari che detengono gli immobili sine titolo).

Al riguardo, l'art. 41, comma 2, c.p.a. individua, tra gli elementi costitutivi del controinteressato, quello formale, ossia che il nominativo di esso risulti dal provvedimento impugnato, nonché quello sostanziale, ossia che tale soggetto sia portatore di un interesse - di segno contrario rispetto a quello fatto valere dal ricorrente (e che quest'ultimo vedrebbe soddisfatto mediante l'accoglimento del gravame) - personale, immediato, diretto ed effettivo.

Nel caso di specie, difettano entrambi gli elementi di cui si è appena detto.

Quanto al primo di essi (elemento formale), alcuno dei provvedimenti impugnati menziona il nominativo degli ex-assegnatari, che sarebbero interessati al mantenimento in vita del provvedimento di decadenza del ricorrente dalla convenzione che in questa sede ci occupa.

Quanto al secondo di essi (elemento sostanziale), il soggetto personalmente, immediatamente, effettivamente e direttamente inciso dal provvedimento impugnato è solo ed esclusivamente il Fallimento che, in caso di reiezione del ricorso, vedrebbe acclarata la decadenza dello stesso dalla convenzione per cui è causa e dal relativo diritto di superficie.

Gli ex-assegnatari degli alloggi di edilizia popolare, realizzati alla stregua della prospettata convenzione, sono invece titolari, a tutto concedere, di un interesse mediato e riflesso, che li legittima sì alla proposizione dell'intervento ad opponendum - essendo essi, in ultima analisi, titolari di una situazione giuridica soggettiva dipendente rispetta a quella fatta valere tramite il presente gravame - ma non anche controinteressati.

Nel caso di specie, inoltre, essi non risultano nemmeno titolari di una posizione qualificata e differenziata rispetto al *quisque de populo*, in quanto occupano abusivamente gli immobili per cui è causa. Sul punto è come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (C.d.s., n. 1217/1980), "il detentore *sine titulo* di un bene demaniale è legittimato a ricorrere contro l'ordinanza di rilascio dei beni detenuti, che tocca un suo interesse esclusivo e qualificato; mentre non è legittimato a ricorrere contro la concessione degli stessi beni ad altro soggetto, e contro il conseguente atto di presa di possesso, nei cui confronti non vanta che una mera posizione di interesse semplice, non qualificato nè differenziato".

3. Sempre in via pregiudiziale di rito, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad opponendum, nella parte in cui ha preteso di ampliare la portata del provvedimento impugnato, introducendo due motivi ostativi nuovi, aventi a oggetto due ulteriori ipotesi di decadenza del ricorrente dalla convenzione e segnatamente: i) la decadenza automatica conseguente al fallimento della concessionaria in bonis; ii) la decadenza automatica conseguente alla revoca del finanziamento del ricorrente da parte della Regione Lazio.

Infatti, anche a voler ritenere che l'intervento da parte degli ex-assegnatari degli alloggi per cui è causa sia, in astratto, ammissibile – sul presupposto per il quale essi, come detto, sono titolari di un interesse mediato e indiretto rispetto a quello oggetto del presente giudizio – tuttavia con l'atto di intervento possono essere spiegate mere difese, ovvero può essere sollecitato il Collegio all'esame di questioni (e non di eccezioni) pregiudiziali di rito che, come tali, sono rilevabili d'ufficio. Non possono però essere introdotte doglianze autonome, se trattasi di intervento ad adiuvandum, ovvero ulteriori ragioni ostative autonome, se trattasi di intervento ad opponendum.

Ragionando diversamente, si finirebbe per ampliare, indebitamente, il *thema decidendum* e quindi per introdurre "cause petendi" nuove e diverse rispetto a quelle prospettate nel ricorso principale, in riferimento al provvedimento gravato.

Di qui l'inammissibilità dell'atto di intervento nella parte in cui ha prospettato due ulteriori motivi di decadenza della concessione.

4. Nel merito, con il primo motivo di ricorso, il Fallimento ha eccepito l'illegittimità del provvedimento gravato, nella parte in cui ha dichiarato la decadenza della concessionaria per non aver essa riconosciuto agli ex-assegnatari il diritto di prelazione di cui godrebbero in forza

della richiamata convenzione.

Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente ha eccepito che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo nella parte in cui pone, a fondamento della richiamata decadenza, la circostanza per la quale il Fallimento avrebbe disposto la vendita all'asta, a prezzo di mercato, degli alloggi abusivamente occupati; cosicché, il provvedimento in esame dovrebbe essere censurato nella parte in cui dà atto della "violazione grave e reiterata" della Convenzione, nonché dell'omesso perseguimento della "esigenza abitativa e la finalità sociale sottesa al piano".

Con il terzo motivo di ricorso, il Fallimento si duole dell'erroneità della statuizione contenuta nel provvedimento impugnato per la quale parte ricorrente non avrebbe notificato al Comune il programma di liquidazione dei beni con autorizzazione alla vendita, con conseguente invalidità degli atti di vendita dallo stesso posti in essere.

5. Ritiene il Collegio che il provvedimento gravato consista in un atto plurimotivato, cosicché anche la fondatezza di una sola delle ragioni ivi addotte a sostegno della decadenza di parte ricorrente dalla concessione per cui è causa consente al Collegio di respingere il ricorso e quindi di assorbire le altre e diverse censure non esaminate.

Al riguardo, come chiarito di recente dalla giurisprudenza amministrativa (C.d.S., nn. 3235/2025) "per sorreggere l'atto plurimotivato in sede giurisdizionale è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni espresse, con la conseguenza che il rigetto delle doglianze svolte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento, sicché il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono articolati nel gravame, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze. In presenza di un atto plurimotivato, è sufficiente il riscontro della legittimità delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa, per condurre al rigetto dell'intero ricorso, in considerazione del fatto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte rationes decidendi poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata" (in tal senso, anche: C.d.s., nn. 4752/2023, 4866/2020, 6190/2019, 2019/2018, 4297/2017, 4045/2017, 2910/2017). Del resto, "in presenza di provvedimenti con motivazione plurima, solo l'accertata illegittimità di tutti i singoli profili su cui essi risultano incentrati può comportare l'illegittimità e il conseguente effetto annullatorio dei medesimi" (C.d.s., n. 4866/2020).

6. Tanto premesso, ritiene il Collegio che la ragione ostativa adottata dall'Amministrazione in ordine alla "violazione grave e reiterata" della Convenzione per aver il Fallimento disposto la vendita all'asta, a prezzo di mercato, degli alloggi abusivamente occupati – oggetto del secondo motivo di ricorso – vada esente da qualsivoglia censura, per le ragioni di seguito esposte, cosicché ben possono essere assorbiti gli altri e diversi motivi di ricorso; con

conseguente reiezione del ricorso.

Al riguardo, l'art. 2, secondo comma, della descritta Convenzione sancisce che "il diritto di superficie sarà esercitato nei limiti e con le modalità fissate dalla presente Convenzione"; l'ultimo comma del medesimo articolo così recita: "è comunque vietata tassativamente, salvo preventiva espressa autorizzazione dell'Amministrazione Comunale, la cessione a terzi del diritto di superficie sull'area che con il presente atto viene costituito. In caso di inosservanza di tale divieto il concessionario sarà considerato immediatamente ed automaticamente decaduto".

Del resto, sempre l'art. 2 della descritta convenzione stabilisce che, alla scadenza della concessione, il diritto di superficie che ne costituisce oggetto si estingue e il Comune acquisterà la proprietà degli edifici realizzati dalla concessionaria, nei termini previsti "dalle leggi vigenti in quel momento".

A ciò deve essere aggiunto come il successivo art. 5 prevede che la superficie del piano per l'E.R.P., gli edifici e i manufatti sulla stessa insistenti siano "vincolati alle destinazioni d'uso indicate nel progetto urbanistico", ossia all' "edilizia convenzionata, realizzata mediante contributi pubblici e destinata a soggetti in situazioni di fragilità e disagio".

V'è poi l'art. 17, che esplicita i requisiti necessari per poter essere assegnatari di alloggi economici e popolari, secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni in materia, e quindi l'art. 18, che così recita: "gli alloggi potranno essere ceduti esclusivamente ai soggetti che abbiano i requisiti indicati nell'articolo 17 [...] dopo la locazione degli alloggi medesimi per un tempo non inferiore ad 8 anni od entro i termini stabiliti dalla legge di finanziamento".

Ciò posto, il quadro convenzionale per tal via ricostruito non lascia adito a dubbi: la ricorrente è risultata assegnataria del diritto di superficie per cui è causa, nonché del correlato contributo pubblico, al fine di realizzare alloggi di edilizia popolare da destinare a una precisa categoria di soggetti, ossia a quelli che vertono in situazioni di fragilità e disagio. Quest'ultimi, dopo aver ricevuto in locazione il bene per otto anni, godono del diritto di prelazione in ordine all'acquisto dello stesso, a prezzo calmierato.

Nel caso in cui quest'ultimi decidano di non esercitare tale diritto di prelazione, la convenzione vieta alla concessionaria di alienare a terzi, in disparte l'entità del prezzo applicato (di mercato o calmierato), l'alloggio popolare perché, per tal via, da un lato, verrebbe frustrata la finalità pubblicistica sottesa ai piani di edilizia popolare e, dall'altro, riconosciuto alla concessionaria un indebito vantaggio economico, pari alla differenza tra il costo dalla stessa sostenuto per la realizzazione degli immobili - come detto anch'esso calmierato in forza del sussidio pubblico per tal via ricevuto - e dall'altro, l'effettivo prezzo di mercato acquisito dalla vendita dei beni de quibus.

Né, a conclusioni, opposte potrebbe addivenirsi ritenendo che parte resistente possa sì collocare, sul libero mercato, il bene che gli assegnatari non hanno acquistato, ma al prezzo calmierato. E ciò in quanto, anche per tal via verrebbe svilita la finalità pubblicistica posta alla base dell'ERP, consentendosi al quisque de populo, che non è stato individuato dal Comune

quale soggetto fragile o disagiato, di acquistare un bene immobile, anziché al prezzo di mercato, a un prezzo calmierato.

Le ragioni sin qui esposte risultano in sintesi condensate nel menzionato art. 2 della Convenzione, che infatti vieta tassativamente all'assegnatario di alienare a terzi il diritto per cui è causa, in assenza della "preventiva espressa autorizzazione dell'Amministrazione Comunale", nonché sancisce il diritto del Comune, in caso di scadenza della Convenzione, ovvero di decadenza del concessionario della stessa, di acquisire la proprietà degli alloggi popolari che in questa sede ci occupano.

Fermo quanto precede, pare utile osservare come non colga nemmeno nel segno la tesi di parte ricorrente per la quale, secondo la giurisprudenza di legittimità dallo stesso invocata (Cass. civ., SS.UU., n. 18135/2025), il prezzo calmierato, applicato dal costruttore al primo acquirente non troverebbe applicazione alle cessioni successivamente poste in essere da quest'ultimo nei confronti dei terzi aventi causa.

Al riguardo, proprio la pronuncia invocata dalla ricorrente sancisce, invece, il precetto opposto e segnatamente: "il vincolo del prezzo non è affatto soppresso automaticamente a seguito della caduta del divieto di alienare; ed anzi, in assenza di convenzione ad hoc (da redigere in forma pubblica e soggetta a trascrizione), segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita".

7. Alla luce di quanto precede, s'impone la reiezione del ricorso in ordine alla domanda di annullamento.

Siffatta statuizione impone altresì il rigetto, per incompatibilità logica, della domanda di accertamento della titolarità del ricorrente del diritto di superficie per cui è causa, nonché della conseguente condanna del Comune sia all'adozione un provvedimento espresso che reintegri il Fallimento nella titolarità del proprio diritto di superficie, sia al risarcimento dei danni subiti.

8. La complessità delle questioni trattate consente al Tribunale di compensare integralmente tra tutte le parti le spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- dichiara l'inammissibilità parziale dell'intervento ad opponendum nei termini di cui in motivazione;
- respinge il ricorso introduttivo del giudizio;
- compensa integralmente tra tutte le parti le spese di lite del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore