

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 03195/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3195 del 2019, proposto dal Comune di Lanuvio, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Piccinni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art. 25 cpa eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via G. G. Belli, 39;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Ater della Provincia di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Bartolomei, con domicilio digitale come

da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art. 25 cpa eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Ruggero di Lauria, 28;

per l'annullamento, previa sospensiva,

1. della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio 28 dicembre 2018, n. 867, pubblicata sul BURL del 22.1.2019, con la quale è stato disposto di revocare il “Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile” localizzato nel comune di Lanuvio, di cui alla deliberazione di Giunta regionale 17 dicembre 2010, n. 595 e successivo accordo di Programma stipulato tra il Comune di Lanuvio e la Regione Lazio in data 8.11.2012 e pubblicato sul BURL n. 72 del 13.12.2012, ed è stato disposto di adottare tutti gli atti necessari alla restituzione, da parte del Comune di Lanuvio, della somma pari ad euro 1.527.280,10, già erogata;
2. della nota dell'8.1.2019, con la quale si preannunciava la pubblicazione sul BURL della suddetta DGR 28.12.2018 n. 867;
3. della comunicazione di avvio del procedimento di revoca del finanziamento del 7.9.2018;
4. della comunicazione di conferma dell'avvio del suddetto procedimento di revoca; della nota del Ministero n. 6209 del 13.6.2018 (non conosciuta);
5. nonchè di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, di Ater della Provincia di Roma e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2022 il Cons. Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

PREMESSO che

- con decreto ministeriale 26.3.2008, n. 2295 è stato avviato un programma innovativo in ambito urbano denominato “Programma di riqualificazione urbana

per alloggi a canone sostenibile” (PRUACS), finalizzato ad incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile, nonché a migliorare l’equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri con presenza di condizioni di forte disagio abitativo. Lo stesso decreto ha previsto la determinazione della quota di cofinanziamento regionale in misura pari al 30% e la quota di cofinanziamento comunale nella misura minima del 14% del finanziamento complessivo Stato-Regione;

- la Deliberazione G.R. 11.7.2008, n. 499 ha approvato il bando di gara per la realizzazione nella Regione Lazio dei suddetti “Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile”, di cui al richiamato decreto ministeriale 2295/2008, prevedendo all’art. 4, comma 3, la quota di cofinanziamento comunale, nella misura minima del 14%, con la previsione per il Comune della possibilità di poterla coprire “in tutto o in parte, anche con la messa a disposizione di beni immobili di proprietà da destinare alle finalità del programma”;

- con deliberazione della Giunta Comunale n. 88 del 20.5.2009 è stato approvato e presentato alla Regione Lazio un Programma di riqualificazione urbana, relativo all’area “Le Casette”, redatto dal Comune di Lanuvio e dall’Azienda Territoriale per l’Edilizia Residenziale Pubblica della Provincia di Roma, ritenendo gli interventi compresi in tale programma rispondenti alle finalità del Bando, stabilendo altresì la copertura della quota minima del 14% del contributo di cofinanziamento comunale (per l’importo di euro 728.000,00) con la messa a disposizione del bene immobile di proprietà comunale costituito dall’area di sedime dell’intervento stesso (per un importo stimato di euro 500.000,00) nonché da una quota in denaro derivante dall’alienazione di una frazione del terreno oggetto dell’intervento della consistenza di mq. 600;

- la Delibera della GR n. 595 del 17.12.2010 ha individuato i Comuni da finanziare, tra i quali anche il Comune di Lanuvio, al quale è stata assegnata la somma complessiva di euro 4.472.000,00, di cui euro 3.440.000,00 ed euro 1.032.000,00

costituiti rispettivamente da fondi ministeriali e regionali, oltre il cofinanziamento comunale previsto nella misura minima del 14% (euro 728.000,00), per complessivi euro 5.200.000,00. In data 22.6.2011, è stato poi sottoscritto apposito Accordo di Programma tra il Ministero e la Regione Lazio, con il quale quest'ultima è stata nominata soggetto attuatore e verificatore dei programmi di riqualificazione in questione; il Comune e l'ATER della Provincia di Roma hanno sottoscritto la Convenzione in data 5.12.2011, a cui è seguita la successiva integrazione e modifica di tale Convenzione con atto del 27.2.2012;

- il progetto definitivo del programma rilevando l'insufficienza delle risorse finanziarie (euro 5.200.000,00) necessarie a coprire i costi dell'intera opera ha previsto la possibilità di vendere la cubatura stabilita e assegnata sul lotto di terreno di circa 600 mq. Inoltre, il progetto definitivo ha tenuto conto anche degli importi derivanti dalla vendita di ulteriori 6 unità comprese nell'edificio "D" - Tavola 6 del Progetto;

- la Regione Lazio e il Responsabile competente hanno espressamente considerato il predetto progetto definitivo "coerente con la proposta di Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile ammessa a finanziamento";

- in base all'art. 6 dell'Accordo la copertura finanziaria del Programma, nel rispetto dell'Accordo di Programma Stato-Regione, veniva articolata come segue, per un totale complessivo di euro 6.613.627,00: - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: euro 3.440.000,00; - Regione Lazio: euro 1.032.000,00; - Vendita sul libero mercato dell'edificio da realizzare sul lotto "F" in vendita (Comune): euro 1.358.012,00; - Vendita a prezzo concordato di n. 6 alloggi edificio "D" (Comune: euro 783.615,00);

- è stata poi concessa una proroga dei tempi per la realizzazione del finanziamento e, pertanto, l'ATER, con determinazione Direttoriale n. 286 del 30/12/2015 ha autorizzato l'espletamento della procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori. Il relativo Bando di gara è stato pubblicato dall'ATER in data 18.4.2016 e con la determinazione n. 320 del 20/7/2017 è stata

poi disposta l'aggiudicazione definitiva;

- in data 10.9.2018 è pervenuta al Comune di Lanuvio una comunicazione della Regione Lazio di avvio delle procedure di revoca del finanziamento, con la quale è stato affermato che: *“Il programma di Lanuvio si ritiene non ammissibile alla rimodulazione ed al rilascio di proroghe in quanto è mancante del finanziamento comunale previsto dal comma 3 dell’art. 4 del D.M. 26 marzo 2008, essendo il finanziamento comunale subordinato alla futura vendita di eventuali alloggi da realizzare all’interno del programma. La proposta del Comune ammessa alla selezione per l’assegnazione dei contributi stabiliva un importo di finanziamento comunale di euro 728.000,00 (DGR n. 595/2010). Durante la fase di sottoscrizione dell’accordo con la Regione (stipulato in data 8/11/2012) è stata modificata la “coerenza” del Programma in assenza della condivisione d’intesa con questo Ministero, modificando l’importo di cofinanziamento comunale previsto, mediante la realizzazione di residenze da porre in vendita. Le opere di urbanizzazione, inoltre, non fanno parte dei lavori posti in gara e la loro realizzazione è prevista con i proventi derivanti dalle vendite degli alloggi da realizzare all’interno del programma. Per quanto detto, il programma non è ammissibile a rimodulazione e riprogrammazione con questa Amministrazione, pertanto si chiede di procedere con la revoca del programma stesso”*;

- sono state inoltrate sia dal Comune (nota n. 29576 del 16.11.2018) che dall'ATER (nota n. 2018/0010171 del 16.10.2018) note giustificative, ma la Regione Lazio ha confermato l'avvio delle procedure di revoca e con la deliberazione 28.12.2018, n. 867, pubblicata sul BURL del 22.1.2019 ha disposto nei confronti del Comune di Lanuvio la revoca del Programma in questione nonché di procedere all'adozione di tutti gli atti necessari alla restituzione della somma di euro 1.527.280,10 già erogata;

- la revoca è stata deliberata ritenendo, da un lato, che *“subordinare la completa attuazione dell’intervento all’esito di un’operazione commerciale, quale la futura*

vendita di immobili realizzati all'interno dell'intervento finanziato, non è compatibile con le finalità del contributo e presenta, altresì, profili di incertezza sia economica sia temporale che contrastano con la necessità di assicurare tempi certi di realizzazione degli interventi finanziati” e, dall'altro, per il rilievo considerato dal Cronoprogramma dei lavori che “per ultimo sarà realizzato il completamento strade ed urbanizzazioni PPE”, risultando “subordinato alla vendita a prezzo agevolato degli alloggi realizzati nell'edificio D e alla vendita a prezzo di mercato di quelli realizzati nell'Edificio F”;

CHE

- il Comune di Lanuvio ha proposto ricorso avverso il provvedimento di revoca e gli altri atti indicati in epigrafe ritenendoli illegittimi ed ha dedotto quali motivi di impugnazione sia la violazione degli Accordi di Programma sottoscritti tra Regione Lazio e Comune di Lanuvio in data 8.11.2012, che del precedente Accordo di Programma del 2011 tra Stato e Regione, nonché la violazione del principio di certezza dei rapporti giuridici e di legittimo affidamento per il Comune, tenuto conto altresì che tale progetto definitivo sarebbe stato espressamente considerato dalla Regione Lazio e dal Responsabile competente “coerente con la proposta di Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile ammessa a finanziamento”. Quanto contestato dalla Regione Lazio con la revoca e considerato non più coerente e compatibile con il Programma di riqualificazione in questione (in assenza di fatti nuovi sopravvenuti e in relazione ad una situazione preesistente che sarebbe dovuta essere oggetto di specifica valutazione), risulterebbe già espressamente previsto nel richiamato Accordo di Programma sottoscritto tra le parti in data 8.11.2012 attestato come coerente, con piena conoscenza del contenuto anche da parte del Ministero. Inoltre, non sussisterebbero i presupposti per la revoca dei provvedimenti amministrativi ex art. 21 quinquies L. n. 241/90, il quale, oltre a prescrivere l'efficacia non retroattiva della revoca, stabilisce un termine perentorio di 18 mesi per l'annullamento del provvedimento illegittimo, invece nel caso di specie esso sarebbe intervenuto a distanza di oltre 6 anni dall'Accordo; indi

Il Comune ricorrente ha concluso chiedendo l'annullamento degli atti impugnati;

- la Regione Lazio costituitasi in giudizio in resistenza ha evidenziato la legittimità del provvedimento di revoca atteso che la completa attuazione dell'intervento sarebbe stata subordinata all'esito della futura vendita di immobili realizzati all'interno dell'intervento finanziato, pertanto non compatibile con le finalità del contributo, e che l'intervento stesso presenterebbe, altresì, profili di incertezza sia economica che temporale riguardo ai tempi di conclusione rispetto a quelli stabiliti nell'Accordo del 2012, rilevando altresì la condizione di aver subordinato la concessione del nulla osta alla prosecuzione del programma da parte del Ministero alla conclusione dei lavori in tempi brevi. Inoltre, non solo la Regione avrebbe lealmente collaborato con il Comune prodigandosi per l'individuazione di soluzioni volte a salvaguardare il programma mediante riunioni presso il Ministero precedenti alla DGR di revoca, ma lo stesso Comune sarebbe stato pienamente consapevole delle modalità da seguire per l'erogazione del finanziamento e delle competenze ministeriali;

- l'ATER della Provincia di Roma ha proposto atto di intervento ad adiuvandum nel ricorso in esame a difesa delle posizioni giuridiche del ricorrente, e previa considerazioni sulla propria legittimazione ad agire (in quanto ente coaffidatario della pubblica funzione della assistenza alloggiativa pubblica e della Edilizia Residenziale Pubblica avente interesse a veder attuato il programma abitativo sito nel territorio comunale in realizzazione del "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile"), ha aderito alle censure proposte dal ricorrente condividendole con ulteriori argomentate considerazioni ed ha concluso per l'annullamento degli atti gravati;

- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha prodotto memoria del Dipartimento competente con la quale dopo aver ricostruito i fatti della vicenda ha rilevato che la variazione del programma operata dal Comune in fase di sottoscrizione dell'Accordo con la Regione avrebbe dovuto essere portata a

conoscenza del Ministero per la successiva approvazione ai sensi dell'art. 6 dell'Accordo di programma. Il Ministero resistente ha rilevato di aver avuto conoscenza nel corso degli anni e in modo frammentario di detta sostanziale variazione al programma ammesso al finanziamento e di aver espresso giudizio sulla rimodulazione solo nel giugno 2018, ritenendola inammissibile, ciò anche riguardo alla richiesta avanzata di proroga per l'attuazione di 40 mesi;

- il Comune ricorrente ha depositato memoria difensiva con la quale da un lato ha contestato le controdeduzioni della Regione in quanto con illegittima motivazione postuma avrebbe affermato che la motivazione della revoca deriverebbe dal mancato intervento dei lavori e dal mancato rispetto dell'inizio degli stessi nei tempi previsti. Riguardo alla relazione del Ministero ha rilevato che il difetto di comunicazione interna tra Ministero e Regione non dovrebbe ricadere sulla parte ricorrente, la quale altresì non avrebbe avuto alcun motivo di dubitare della legittimità dell'Accordo sino alla comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca di cui alla nota n. 13478 del 20.11.2013. Peraltro lo stesso Ministero avrebbe implicitamente riconosciuto la legittimità del progetto definitivo del Comune disponendo anche per il programma di Lanuvio una proroga per la pubblicazione dei bandi di affidamento dei lavori. In ultimo, ha asserito l'illegittimità della motivazione della revoca in quanto postuma rispetto agli atti impugnati;

- il Comune di Lanuvio in data 20.9.2019 ha depositato note di udienza chiedendo il differimento dell'udienza camerale stante l'intercorrersi di numerosi colloqui tra le Amministrazioni coinvolte, che potrebbero portare l'ATER e il Comune di Lanuvio a definire un accordo per poi sottoporre la nuova convenzione finale all'approvazione del Ministero e della Regione;

- in data 17.1.2020 il Comune ha depositato l'accordo tra il Comune stesso e l'ATER della provincia di Roma sottoscritto in data 17 gennaio 2020, ad integrazione delle precedenti Convenzioni sottoscritte tra dette parti attinenti la realizzazione del programma in questione; alla Camera di consiglio del 21 gennaio

2020, su richiesta concorde delle parti, la causa è stata cancellata dal ruolo dei giudizi cautelari;

- la Regione ha depositato la nota del 20.1.2020, prot. n. 52442.20 inviata al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di trasmissione del suddetto Accordo tra il Comune e l'ATER della provincia di Roma sottoscritto in data 17 gennaio 2020 finalizzato a rendere coerente la partecipazione del Comune al PRUACS;

- in prossimità dell'odierna udienza il Comune ha depositato documentazione relativa alla procedura; anche la Regione ha prodotto documentazione tra cui la nota prot. 176533 del 27.2.2020 inviata al Comune e all'ATER riguardo agli esiti delle interlocuzioni con il Ministero e con memoria conclusionale preso atto delle risultanze del Ministero competente, ha insistito sulle proprie posizioni difensive sulla legittimità del provvedimento di revoca, evidenziando che la rimodulazione del finanziamento sarebbe stata subordinata al nulla osta ministeriale, non intervenuto, con perdita di efficacia di ogni atto precedente;

- ATER con memoria conclusionale ha insistito per l'accoglimento del ricorso alla luce dell'interesse legittimo comune con quello principale del Comune di Lanuvio, in quanto ente coaffidatario della pubblica funzione della assistenza alloggiativa pubblica e della Edilizia Residenziale Pubblica, a veder attuato e perfezionato in concreto il programma abitativo in questione nonché dell'ulteriore interesse dell'ATER a non disperdere l'attività amministrativa-tecnica svolta in attuazione del programma, a suo tempo approvato e confermato sulla base di un progetto definitivo ritenuto coerente dalla Regione con la proposta di Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile ammessa a finanziamento, con conseguente insorgere del legittimo affidamento da parte del Comune e dell'ATER alla realizzazione del programma e conseguente illegittimità della intervenuta revoca;

- infine il Comune con memoria di replica ha evidenziato la contraddittorietà delle difese della Regione e del Ministero sulle reciproche responsabilità, con evidente

pregiudizio per il Comune stesso (e dell'ATER) atteso il legittimo affidamento sulla piena validità dell'accordo di programma redatto e stipulato dalla stessa Regione, con l'avallo del Ministero, che aveva delegato la stessa Regione come soggetto attuatore (responsabile unico ed esclusivo per conto del Ministero);

TANTO PREMESSO

1. Il Collegio alla odierna udienza pubblica, anche alla luce di quanto rappresentato dalle parti presenti nella discussione orale, preso atto dei potenziali controinteressati e delle esigenze di concentrazione del giudizio riconducibili al principio di effettività della tutela di cui all'art.1 cpa, ritiene che sussistono i presupposti per autorizzare il Comune ricorrente alla notifica del ricorso nei confronti dei Comuni ammessi agli interventi e indicati nella graduatoria del bando di gara per la realizzazione dei programmi di riqualificazione urbana in questione, allegata alla delibera della G.R. del 17 dicembre 2020, n. 595.

In considerazione di ciò accorda, sin d'ora, quanto alle modalità di integrazione del contraddittorio processuale, l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami, in relazione al numero di contraddittori necessari, mediante la pubblicazione sul sito web della Regione Lazio di un sunto del ricorso e degli estremi della presente ordinanza con l'indicazione dei Comuni collocati nella predetta graduatoria e che a tale incombente la parte ricorrente dovrà provvedere nel termine perentorio di giorni 40 (quaranta), decorrente dalla data della notificazione ovvero, se anteriore, della comunicazione in via amministrativa della presente decisione, ulteriormente provvedendo, entro il termine perentorio di giorni 20 (venti) dal completamento delle anzidette formalità di notificazione, al deposito della documentazione attestante il rispetto dell'incombente in questione.

2. Il Collegio ritiene altresì, tenuto conto di quanto rappresentato e depositato in atti, in mancanza di deposito di memoria conclusionale da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti resistente e dell'assenza alla odierna udienza della difesa erariale alla discussione orale, che il ricorso non sia ancora maturo per la decisione e reputa, ai fini del decidere e per la completa cognizione del giudizio, di

disporre incumbenti istruttori, nei confronti del predetto Ministero, volti a fornire dettagliata e documentata relazione riguardo alla vicenda contenziosa in questione e alle specifiche censure dedotte da parte ricorrente avuto riguardo all'accordo di programma tra Regione e Comune e a quello siglato tra il Ministero e la Regione nonché ai presupposti della richiesta del Ministero stesso alla Regione di procedere alla revoca del programma, fornendo altresì ogni ulteriore elemento utile per la soluzione della controversia, avuto riguardo anche delle interlocuzioni tra le parti intervenute nelle more del giudizio. Ritiene pertanto di dover assegnare al Ministero resistente per il predetto adempimento istruttorio il termine di 90 (novanta) giorni, onerando parte ricorrente alla notificazione della presente ordinanza da eseguirsi presso la sede reale dell'Amministrazione resistente.

Riservata ogni decisione nel rito, nel merito e sulle spese del giudizio.

Fissa per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 24 gennaio 2023 e manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater)

- autorizza il Comune ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei termini e con le modalità di cui in motivazione;
- dispone l'adempimento istruttorio nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti resistente nei sensi e termini di cui in motivazione, impegnando le parti come sopra;
- riserva ogni decisione nel rito, nel merito e sulle spese del giudizio;
- fissa per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 24 gennaio 2023.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere, Estensore

Francesca Romano, Consigliere

L'ESTENSORE
Mariangela Caminiti

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO