

TAR Lazio, sez. I bis, 26.11.2014, n. 11874

Materia: Canone occupazione alloggio *sine titulo*

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3129 del 2013, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Giuseppe Sella, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Ciconte, con domicilio
eletto presso Nicola Ciconte in Roma, via Cola di Rienzo, 212;

contro

Ministero della Difesa, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per
legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento del 1 ottobre 2011 del Comando Militare della Capitale prot. n.
35402/ERM2556;

del decreto Ministero della Difesa del 16 marzo 2011 pubblicato sulla Gazzetta
Ufficiale n. 122 del 27 maggio 2011;

nonché, con motivi aggiunti,

del provvedimento di rideterminazione definitivo del canone adottato in data
9.12.2013;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa e del Comando Militare della Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 ottobre 2014 la dott.ssa Floriana Rizzetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

DIRITTO

Con il ricorso in esame il Primo Maresciallo Luogotenente ricorrente, premesso di occupare un alloggio di servizio appartenente al patrimonio indisponibile del Ministero della Difesa, sito in Roma, via dei Bersaglieri n. 15, prima in virtù di regolare provvedimento di concessione e di averlo mantenuto anche successivamente alla scadenza del titolo, impugna il provvedimento del 1.10.2011 con cui il Comando Militare della Capitale ha rideterminato l'importo "provvisorio" del corrispettivo per la occupazione sine titolo, nonchè, quale atto presupposto, il decreto ministeriale del 16 marzo 2011.

Si è costituito in giudizio il Ministero della Difesa chiedendo il rigetto del gravame.

Con motivi aggiunti egli impugna il provvedimento del 9.12.2013 di definitiva rideterminazione del canone.

Con ulteriori motivi aggiunti sono stati contestati anche gli atti tecnici presupposti e la relazione esplicativa, ulteriormente articolando le censure relative al provvedimento di determinazione del canone.

Con ordinanza n. 1650 del 5.3. 2013 l'istanza di sospensiva è stata accolta in parte.

All'udienza pubblica del 1 ottobre 2014 la causa è trattenuta in decisione.

Va in via preliminare esaminata l'eccezione di irricevibilità del ricorso introduttivo sollevata dall'Avvocatura erariale che evidenzia al riguardo che il provvedimento gravato è stato notificato attraverso una raccomandata con avviso di ricevimento del Servizio delle Poste Italiane che non è stata materialmente consegnata al destinatario perché assente o impossibilitato a riceverla; ciò nonostante l'addetto alla consegna dell'ufficio postale ha provveduto a depositare presso lo stesso indirizzo del destinatario apposito avviso di avvenuta giacenza in data 25 novembre 2011, così come espressamente risulta da quanto riportato sulla busta raccomandata restituita al mittente (Comando Militare della Capitale). Il gravame è stato proposto per la notifica il 15 marzo 2013, oltre il termine decadenziale di 60 giorni prescritto dall'art. 29 CPA.

Il ricorso risulta pertanto irricevibile per tardività come ripetutamente affermato in numerosi casi analoghi dalla Sezione, con sentenze le cui considerazioni e conclusioni che di seguito si riproducono (T.A.R. Lazio Sez. I bis, n. 3095 del 28.3.2013 e n. 3437 del 28.3.2013).

Nei precedenti richiamati è stato precisato che l'art. 8 della L. 20 novembre 1982, n. 890, in materia di notificazioni di atti a mezzo posta, prevede che se le persone abilitate a ricevere il piego, in luogo del destinatario, rifiutano di riceverlo, ovvero se l'agente postale non può recapitarlo per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, il piego è depositato lo stesso giorno presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza. Del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale o una sua dipendenza è data notizia al destinatario, a cura dell'agente postale preposto alla consegna, mediante avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento che, in caso di assenza del destinatario, deve essere affisso alla porta d'ingresso oppure immesso nella cassetta della corrispondenza dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda. L'avviso deve

contenere l'indicazione del soggetto che ha richiesto la notifica e del suo eventuale difensore, dell'ufficiale giudiziario al quale la notifica è stata richiesta e del numero di registro cronologico corrispondente, della data di deposito e dell'indirizzo dell'ufficio postale o della sua dipendenza presso cui il deposito è stato effettuato, nonché l'espresso invito al destinatario a provvedere al ricevimento del piego a lui destinato mediante ritiro dello stesso entro il termine massimo di sei mesi, con l'avvertimento che la notificazione si ha comunque per eseguita trascorsi dieci giorni dalla data del deposito e che, decorso inutilmente anche il predetto termine di sei mesi, l'atto sarà restituito al mittente.

Alla stregua dei precedenti giurisprudenziali richiamati, è stato chiarito che non vale a superare l'eccezione di irricevibilità la mera affermazione dell'interessato di non aver mai rinvenuto il predetto avviso: in mancanza di un principio di prova circa l'assenza di elementi procedurali finalizzati a perfezionare la notificazione medesima che si presume essere avvenuta con la decorrenza dei termini imposti per legge dalla comunicazione dell'avviso di giacenza. Nelle sentenze richiamate è stato ripetutamente ribadito che le regole e le modalità relative soggiacciono alle disposizioni generali concernenti il recapito della corrispondenza, anche raccomandata, per i quali, sia ai sensi dell'art. 40 comma 4 del d.P.R. 29 maggio 1982, n. 665 (recante il regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale), che dell'art. 37 comma 3 del D.M. 9 aprile 2001 (di approvazione delle condizioni generali del servizio postale), è necessario e sufficiente che della giacenza sia dato avviso al destinatario. È stato precisato che, atteso il carattere di specialità delle disposizioni di cui alla legge n. 890/1982, regolanti in modo specifico la notifica degli atti giudiziari a mezzo del servizio postale, non può sostenersene l'applicazione in via di analogia legis alla diversa fattispecie in esame (cfr. Corte dei Conti, Sez. Giur. Emilia Romagna, 12 dicembre 1995, n. 220).

Non giova pertanto al ricorrente affermare di non avere mai materialmente ricevuto le raccomandate in questione, in quanto ciò non è sufficiente a superare l'attestazione dell'agente postale che sulla busta delle raccomandate in questione ha apposto la dicitura "L.A. 20.10.2011", che equivale come acronimo a lasciato avviso in data 25.10.2011, che, alla stregua dei precedenti richiamati, costituisce "condizione necessaria e sufficiente ai fini della dimostrazione che sono state svolte le formalità intese a portare parte ricorrente a conoscenza della giacenza del plico raccomandato, peraltro restituito al mittente Comando Militare dopo la decorrenza dei termini di giacenza, onde la notificazione del provvedimento amministrativo deve ritenersi perfezionata col compimento di tutte le attività dovute dall'agente postale, non potendo l'inerzia del destinatario nel ritiro del plico implicarne l'invalidità o quantomeno inefficacia" (vedi, sul punto C.f.r. T.A.R. Bari Sez. I n. 102 - 11 gennaio 2012 e T.A.R. Lazio Sez. I n. 5848 - 4 luglio 2011). L'art. 1335 cod. civ., per ritenere sussistente la presunzione di conoscenza, da parte del destinatario, della dichiarazione a questo diretta, occorre la prova, il cui onere incombe al dichiarante, che la dichiarazione sia pervenuta all'indirizzo del destinatario, e tale momento, nel caso in cui la dichiarazione sia stata inviata mediante lettera raccomandata non consegnata per l'assenza del destinatario (o di altra persona abilitata a riceverla), coincide con il rilascio del relativo avviso di giacenza del plico presso l'ufficio postale, e non già con il momento in cui la lettera sia arrivata al recapito in cui non fu consegnata (Cfr., da ultimo, Cass. Civ., Sez. II, 21 gennaio 2014 n. 1188, ed inoltre T.A.R. Campania sede di Napoli Sez. II, 27 maggio 2005 n. 7281).

Alla luce delle considerazioni sopra svolte pertanto la richiesta di rimessione in termini deve essere respinta ed il ricorso avverso il provvedimento di determinazione provvisoria del canone va dichiarato irricevibile per tardività.

Ciò non incide sull'ammissibilità dell'impugnativa del provvedimento di rideterminazione del canone definitivo e degli atti preparatori, gravati con i due motivi aggiunti, che hanno tutti i presupposti richiesti per il ricorso principale, trattandosi di diverso e successivo provvedimento, adottato a seguito di rideterminazione di tutti gli elementi oggetto di valutazione, ed avente autonoma attitudine lesiva.

Si passa pertanto ad esaminare l'impugnativa del decreto ministeriale del 16.3.2011 che viene censurato, innanzitutto, nella parte relativa alla determinazione della superficie dell'immobile da prendere a riferimento per la determinazione del canone.

L'art. 2 co. 1 del predetto decreto dispone che la superficie dell'alloggio sia calcolata ai sensi dell'art. 3 co. 1 del DPR 23.3.98 n. 138 ovvero al lordo di mura interne, perimetrali e in comunione. In tal modo, però, secondo il ricorrente si finirebbe per includere nella base di calcolo anche superfici non utilizzabili, in quanto verrebbero ad essere prese in considerazione, oltre alla superficie calpestabile, anche i muri interni e perimetrali, fino a 50 cm, e quelli in comunione nella misura del 50% fino ad uno spessore massimo di 25 cm., e ciò determinerebbe, per conseguenza, un aumento del canone di locazione, calcolato sulla base di tale superficie fittizia, che lo renderebbe "fuori mercato". A suo avviso si tratta di una scelta illegittima per contrasto con l'art. 6 co. 21 quater, del DL n.78 31.5. 2010, priva di motivazione, illogica, contraddittoria rispetto al precedente operato dell'Amministrazione che ha sempre fatto riferimento al criterio della superficie calpestabile, tutt'ora utilizzato per i conduttori cum titolo, e quindi ingiustificatamente discriminatoria a danno degli occupanti sine titolo.

La censura va disattesa.

Innanzitutto va osservato che la scelta del DM in contestazione non si pone in contrasto né con la lettera né con la ratio della legge delega di cui all'art. 6 co. 21

quater, del DL n.78/2010 conv. in legge n. 122/2010 (oggi art. 296 co. 3 bis d.lvo n. 66/2010), né con i principi generali dell'ordinamento, non essendo ravvisabile alcuna norma che imponga, per il calcolo del canone di occupazione di immobili demaniali, di seguire il criterio della superficie il riferimento all'area calpestabile. Né è indicativo, in tal senso, quanto previsto per le locazioni di immobili di privati (es. le disposizioni contenute nella legge sull'equo canone, previsioni degli accordi territoriali di cui dell'art. 2 co. 3 della legge n. 431/98 etc.) che rispondono a diversa finalità (favore del conduttore, ritenuto meritevole di tutela in quanto parte debole secondo la legge sull'equo canone) essendo volte a disciplinare un rapporto giuridico del tutto diverso per la natura dei soggetti e dei beni coinvolti.

In mancanza di dati normativi di riferimento, la scelta operata dal DM impugnato risulta immune dai vizi di legittimità, non essendo inficiata da illogicità o contraddittorietà e non risultando irragionevole la diversità di trattamento degli occupanti sine titolo rispetto ai legittimi assegnatari degli immobili di servizio.

Come ripetutamente affermato dalla Sezione, il decreto ministeriale 16 marzo 2011 si iscrive nel vasto programma di ridefinizione dei fini e delle modalità di gestione dei beni di proprietà pubblica che ha segnato il passaggio da un modello di gestione statico- in cui viene ignorato il rapporto costo-opportunità dei mezzi a disposizione rispetto ad allocazioni alternative delle risorse - a modelli di gestione "dinamici" ispirato a principi di produttività, redditività e necessaria proporzionalità tra i costi di gestione e benefici ricavati. Tale modello ha ispirato anche la disciplina dei canoni di concessione degli alloggi di servizio (Corte Cost. 302 del 22.10.2010). Le considerazioni e conclusioni svolte dalla Consulta con riferimento alle concessioni di alloggi di servizio ai soggetti legittimati valgono, a maggior ragione, anche nei confronti degli occupanti sine titolo: non contrasta con i principi sanciti dall'art. 3 e 97 Cost., anzi costituisce attuazione degli stessi, la legislazione che disciplina la rideterminazione del canone degli alloggi di servizio

occupati sine titulo tenendo conto innanzitutto della funzione istituzionale cui questi sono destinati ed operando un contemperamento degli interessi di tutti i soggetti coinvolti, compresi i legittimi assegnatari in attesa di poter utilizzare gli alloggi ad essi altrimenti destinati. In tale prospettiva il prezzo di mercato dell'immobile costituisce solo uno dei parametri di riferimento per la determinazione del canone di occupazione abusiva di alloggi di servizio. Questi infatti hanno destinazione diversa rispetto agli alloggi locati sul libero mercato in quanto sono finalizzati a soddisfare le esigenze sia dell'Amministrazione (la vicinanza del militare alla sede di servizio assicura una maggiore disponibilità del personale stesso e la migliore resa sul servizio, anche perché sollevato dal problema alloggiativo) sia del personale in servizio che avrebbe diritto ad utilizzarli per cui il canone che deve essere corrisposto per l'occupazione sine titulo può essere legittimamente commisurato alla funzione di "compensazione" per la sottrazione di tali beni alla loro funzione istituzionale (e ciò anche per operare in funzione dissuasiva). In tali casi, pertanto, il canone deve essere ulteriormente "aggiustato" sulla base degli elementi caratterizzanti il rapporto occupativo, quali la durata dell'occupazione illecita e la capacità degli occupanti di reperire un alloggio sul libero mercato, elementi che possono determinare anche un aumento rilevante rispetto al prezzo di mercato. In ciò tuttavia non può essere ravvisato alcuno sviamento, in quanto tale meccanismo di calcolo risulta conforme alla natura indennitaria dell'illecita occupazione ed alla funzione compensativa e dissuasiva soprarichiamata: il prezzo di mercato pertanto non opera come un limite "esterno" –come "tetto massimo" – ma appunto costituisce solo il punto di partenza per la rideterminazione dell'importo finale del canone (TAR Lazio, sez. I bis, n. 8561 del 3.10.2013).

Pertanto in tale ottica, vanno respinte le censure con cui si lamenta l'ingiustificata disparità di trattamento discriminatorio degli occupanti sine titolo rispetto ai conduttori legittimati ad utilizzare gli alloggi di servizio.

Quanto alla censura con cui si lamenta il difetto di motivazione della disposizione in contestazione, è sufficiente rilevarne l'inconferenza, atteso che si tratta di un atto generale e quindi, per sua natura, non soggetto a motivazione.

Quanto alla difformità rispetto alle indicazioni fornite dal Manuale OMI è appena il caso di rilevare che si tratta di criteri impartiti a diversa autorità e per fini distinti da quelli in esame, che trovano unica disciplina nella normativa richiamata.

Del pari infondate risultano le censure che investono i criteri dettati dall'art. 2 del d.m. 16.3.2010 per la valorizzazione dei coefficienti correttivi relativi allo stato di conservazione dell'alloggio.

Secondo il ricorrente questi risulterebbero inaffidabili ed ingiustamente discriminatori degli occupanti sine titolo. In particolare si contesta la validità del coefficiente correttivo K1 ritenendosi illogica la decisione di riservare la qualificazione come "stato manutentivo pessimo o mediocre" l'immobile che presenti scadenti rispettivamente almeno cinque o tre elementi tra quelli indicati nell'all. A. Il ricorrente ritiene che i criteri per qualificare gli elementi in questione come "scadenti" sotto il profilo manutentivo costituirebbero parametri irrazionali e del tutto inidonei a rispecchiare l'effettivo stato manutentivo dell'alloggio.

Il motivo in esame sottopone al Collegio complesse questioni che non possono essere compiutamente apprezzabili sotto un profilo esclusivamente giuridico o logico. In questa sede si può solo osservare che, per contestare la validità dei parametri in questione, non è sufficiente denunciarne in modo generico e astratto l'incongruità o la mancanza di specificità, senza prospettare la violazione di alcuna norma giuridica o tecnica, senza specificare quali parametri alternativi avrebbero dovuto essere stati adottati e senza indicare un parametro che consenta di rilevare

la prospettata irragionevolezza (parametro che, per le ragioni soprarichiamate, non può essere rinvenuto neppure facendo riferimento alla normativa privatistica sulle locazioni di immobili).

Tanto premesso, va ribadito anche nel caso di specie, quanto affermato dalla Sezione nelle numerose sentenze rese su contenziosi analoghi in cui è stato osservato:

“-che l'opzione di prender come punto di riferimento per il calcolo, per poi correggerlo in base a dei dettagliati coefficienti, il valore medio dell'“Osservatorio del Mercato Immobiliare”, costituisce una scelta legittima che consente - quindi (ed, in ciò, sta la sua sostanziale logicità) - una maggiore elasticità di valutazione (con riferimento alle varie situazioni contingenti);

-che alcuni dei coefficienti "K" sono (stati) elaborati sulla base dell'appendice alle stime della pubblicazione "Consulente Immobiliare" dell'autorevole quotidiano economico "Il Sole-24 ore"; altri sono (stati) affidati alla "sensibilità estimale del tecnico valutatore; un altro - infine - è (stato) determinato in analogia a quanto previsto nell'ambito degli accordi territoriali stipulati ai sensi dell'art.2, comma 3, della legge (disciplinante le locazioni ed il rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) n. 431/98: fonti, queste, che appaiono (tutte) obiettivamente attendibili”.(TAR Lazio, sez. I bis, n. 8561 del 3.10.2013)

Va inoltre aggiunto che le previsioni del DM in contestazione non appaiono arbitrarie in quanto, per quanto consta al Collegio, seguono un metodo di stima analogo a quello già adottato nelle procedure di cartolarizzazione degli immobili pubblici e comunque si fondano su parametri che devono ritenersi attendibili sia sotto il profilo dell'autorevolezza delle fonti utilizzate per la determinazione dei soprarichiamati coefficienti K, sia perché si richiamano a comuni criteri di estimo (per quanto riguarda l'affidamento al perito degli elementi di valutazione soggettiva) e, per alcuni specifici profili, ai principi stabiliti dalla disciplina generale

in materia di locazioni che, attenendo a specifiche valutazioni tecniche dello stato dell'alloggio, risultano applicabili anche alle procedure di stima degli alloggi demaniali in questione.

In conclusione, il DM impugnato risulta immune dalle censure dedotte.

Si passa ad esaminare i motivi dedotti avverso il provvedimento applicativo con cui l'Amministrazione ha disposto la rideterminazione del canone relativo all'appartamento occupato dal ricorrente.

Innanzitutto, non corrisponde al vero che l'Amministrazione non abbia effettuato la comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241/90, come comprovato dal deposito della nota n. 33315 in data 1.7.2013 – notificata per compiuta giacenza il 4.10.2013 (all. 2 al rapporto difensivo depositato dall'avvocatura erariale) – che ha consentito al ricorrente di presentare ulteriori elementi a suo favore (richiesta della documentazione dimostrativa dell'appartenenza a soglia di reddito familiare che comporti l'eventuale applicazione del coefficiente correttivo di cui all'art. 2) e comunque al provvedimento provvisorio di rideterminazione del canone (notificato con le medesime modalità) va riconosciuto valore equivalente alla comunicazione di avvio del procedimento, come già chiarito dalla Sezione (T.A.R. Lazio, Sez. I bis, 21-05-2014, n. 5334).

Non corrisponde al vero neppure che il canone sia stato rideterminato mediante operazioni di calcolo effettuate “a tavolino” senza svolgere adeguata attività istruttoria.

Dalle schede tecniche di rilevazione dei valori relativi ai coefficienti K1-K5 compilate dai predetti tecnici si evince che il provvedimento di rideterminazione canone è stato adottato, a seguito di effettiva attività istruttoria, comprendente anche il sopralluogo effettuato in data 24.1.2012. Il fatto che sia stato effettuato un unico sopralluogo risulta sufficiente al fine di rilevare gli elementi di valutazione indicati dal DM in parola, non essendovi alcuna necessità di ripeterlo a distanza di

un anno, trattandosi di immobile che, nelle more, non aveva subito alcuna modifica.

Quanto alla questione della qualificazione dei “sedicenti tecnici” che hanno effettuato i sopralluoghi e redatto le schede di rilievo, sulla cui base sono stati effettuati i calcoli del nuovo canone, sulla cui competenza il ricorrente ha sollevato dubbi nei secondi motivi aggiunti, risulta superata alla luce dei chiarimenti della resistente sui titoli di cui sono in possesso i tecnici dell’Ottavo reparto infrastrutture e sull’ulteriore percorso di formazione professionale dagli stessi seguito (a nulla rilevando la circostanza formale della mancata menzione del titolo professionale accanto alla firma dell’incaricato)

L’atto impugnato risulta altresì immune dal lamentato difetto motivazione, che è data per relationem, mediante rinvio alle schede tecniche allegate che consentono all’interessato, anche in mancanza della cd. relazione esplicativa – che peraltro non è prescritta da alcuna norma – di prendere contezza di tutti gli elementi di valutazione ed i criteri di valutazione utilizzati dalla PA – che sono puntualmente disciplinati dall’allegato A del citato D.M. del 16 marzo 2011–ed al Collegio di ricostruire l’iter logico-giuridico seguito dall’Amministrazione (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I bis, 21-05-2014, n. 5334). Le “ragioni” della determinazione del nuovo importo del canone, pertanto, sono quelle ricavabili dalla documentazione cui fa riferimento il provvedimento impugnato, in particolare quelle contenute nella scheda tecnica di determinazione dei valori relative ai coefficienti correttivi K1-K5, redatta dai tecnici dell’Ispettorato delle Infrastrutture – impugnata con i motivi aggiunti – i cui risultati sono riportati nel prospetto riassuntivo contenuto nel “verbale di determinazione dei valori per la definizione del canone definitivo” - che costituisce anch’esso oggetto di impugnativa - nel quale sono riportati anche i risultati della scheda di rilievo e piantina (superficie dell’immobile) e valore OMI applicabile sulla cui base la PA ha calcolato l’importo del nuovo canone.

La predeterminazione dei criteri di valutazioni e l'analiticità delle voci riportate nelle schede di valutazione rendono pertanto possibile al destinatario del provvedimento comprendere i "motivi" che hanno indotto l'Amministrazione a determinare l'importo del canone nella misura contestata, sulla base degli elementi predeterminati dalla normativa in esame (quotazioni OMI, dimensioni e composizione dell'immobile, reddito familiare, durata dell'occupazione, nonché i "valori" attribuiti ai diversi coefficienti K) e della valutazione di questi in base ai parametri di valutazione dalla medesima altrettanto accuratamente definiti.

Il decreto ministeriale del 16.3.2011 indica espressamente sia i criteri per l'individuazione del prezzo presumibile di mercato – dato dalla "media" delle quotazioni indicate dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio OMI per la zona in cui è collocato l'immobile – che deve essere preso come base di calcolo sia il metodo per adeguare tale valore ipotetico all'effettivo stato dell'alloggio ed alle condizioni soggettive dell'occupante (i cd. coefficienti correttivi K).

Restano da verificare le doglianze di tipo sostanziale, con cui si contesta la correttezza dei dati riportati in tali prospetti e delle valutazioni operate dai tecnici ministeriali, che il ricorrente ritiene frutto di un'istruttoria superficiale e carente.

Innanzitutto il ricorrente contesta l'utilizzo delle quotazioni OMI per gli alloggi classificati nella categoria catastale A2, anziché della categoria di effettivo accatastamento (A4). Secondo la stima del ricorrente l'immobile in questione non potrebbe essere ritenuto come "abitazione civile" - corrispondente agli immobili A2 del quadro generale delle categorie catastali – in quanto è accatastato come A4 e presenta le caratteristiche corrispondenti a quest'ultima tipologia.

La doglianza non può essere accolta.

Il DM 16.3.2011 detta i criteri per l'individuazione del prezzo presumibile di mercato, dato dalla "media" delle quotazioni indicate dall'Osservatorio del Mercato

Immobiliare dell'Agenzia del Territorio OMI per la zona in cui è collocato l'immobile forniti dall'OMI, per la destinazione residenziale e la tipologia di riferimento (abitazioni civili, abitazioni di tipo economico, ville e villini), che costituisce la base di calcolo alla quale applicati dei "coefficienti correttivi" per adeguare tale "valore ipotetico" dell'immobile sul mercato delle locazioni alle effettive caratteristiche intrinseche ed intrinseche dello stesso (considerando i diversi fattori: età, qualità e stato di manutenzione dell'immobile).

Come chiarito dalla Sezione, la questione dell'individuazione e della rilevanza della categoria di accatastamento degli alloggi in parola va affrontata sulla base dell'analisi esegetica funzionale delle disposizioni normative in esame. La scelta operata dall'art. 2 del DM impugnato di dare valore privilegiato alla media aritmetica dei canoni unitari di locazione forniti dall'Agenzia del territorio ed è coerente con la ratio della normativa in esame. Il criterio da utilizzare per la rideterminazione dei canoni indicato nell'Allegato A punto 1 ed 1/b che ha "individuato due distinti casi di partenza (anch'essi significativi della reale valenza dei dati economici acquisiti su un piano di valori di scala e non di dettaglio): - il primo è dato dalla semplice esistenza di canoni di locazione relativi alla zona di ubicazione dell'alloggio e alla tipologia residenziale di riferimento (terminologia che da un punto di vista scientifico e del senso comune è utilizzata per individuare le distinte caratteristiche dimensionali, distributive ed organizzative degli immobili a seconda della zona urbanistica dove vengono realizzati); - il secondo è viceversa individuato nell'ipotesi di assenza di canoni di locazione relativi alla tipologia residenziale di riferimento, la cui lacuna viene riempita dai valori della zona contigua (...). In tale contesto è di importanza decisiva l'interpretazione del disposto secondo cui l'intervallo di valori richiesti deve essere ricercato nei canoni forniti dall'OMI. L'amministrazione ha inteso, al fine di semplificare ed uniformare le procedure di determinazione del canone di occupazione sine titolo che

investono tipologie di immobili e zone di ubicazione del tutto differenti e disomogenee, rendere unico e predeterminato l'intervallo di valore in modo da evitare aspetti discrezionali che avrebbero inciso in maniera determinante sull'obiettività dell'operazione. E tale intento è legittimamente perseguibile perché la finalità dell'operato del Ministero della Difesa non è quella di individuare un congruo prezzo di locazione, bensì quello di stabilire un valore economico di riferimento su cui andranno ad essere computati vari elementi (o coefficienti di abbattimento) legati allo stato manutentivo dell'immobile ed alla capacità reddituale del soggetto detentore. Infatti, nello stesso Allegato è inoltre previsto che i canoni medi desunti dall'OMI dovranno essere corretti con un coefficiente globale in grado di rappresentare le particolari caratteristiche estrinseche ed intrinseche del bene oggetto di valutazione rispetto alle caratteristiche ordinarie degli alloggi oggetto di rilevazione da parte dell'Agenzia del Territorio (...). Nel secondo caso sopra descritto, stante la mancanza assoluta di valori di riferimento (canoni di locazione o valori di compravendita) relativi alla zona di ubicazione dell'alloggio e alla tipologia residenziale di riferimento il canone base di locazione sarà riferito alla media dei canoni di locazione rilevati nelle zone contigue, rimanendo del tutto immutati i suindicati coefficienti di abbattimento". In tale prospettiva è stato precisato che "anche se l'accatastamento indica un termine privilegiato di riferimento, in mancanza di altri elementi oggettivi", occorre far riferimento alle effettive caratteristiche dell'immobile ed alla categoria con cui esso possa ritenersi compatibile (TAR Lazio, Sez. I n.7629 del 16.7.1014)..

Applicando tali principi alla fattispecie in esame, risulta corretto l'operato dell'Amministrazione che, ricevute le quotazioni immobiliari per la zona in cui è ubicato l'alloggio da valutare, ha applicato quelle relative alla categoria ivi prevalente (abitazioni civili). La PA non ha modificato tale valore in quanto ha ritenuto, sulla base delle caratteristiche dell'appartamento in questione, che

L'alloggio in contestazione non presentasse le caratteristiche tipiche dell'edilizia di tipo popolare, ma piuttosto quelle "compatibili con una classificazione di tipo 'medio' e quindi con la definizione dell'immobile come alloggio di abitazione civile per effetto del criterio riportato nell'Allegato A al D.M. 16 marzo 2011". Si tratta di un appartamento di 154 mq, composto da 4 camere e servizi, con pertinenza esterna ad uso esclusivo di 45 mq. sito al piano terra.

Come già chiarito dalla Sezione in diversi precedenti contenziosi analoghi, non è sufficiente ad inficiare la validità delle valutazioni "delle corrispondenti caratteristiche dell'appartamento in questione" operate dai tecnici dell'Amministrazione la mera affermazione della contraria convinzione del ricorrente, ma è necessario invece dimostrare la sussistenza nell'alloggio in contestazione delle caratteristiche tipiche dell'edilizia di tipo popolare e di caratteristiche "incompatibili con una classificazione di tipo 'medio'. In altri termini le valutazioni estimative degli alloggi in questione possono essere messe in discussione soltanto evidenziando errori di fatto sulle misurazioni o "errori palesi di apprezzamento" mediante una perizia "giurata" di parte - che nella specie non è stata prodotta (non è tale la relazione tecnica dello Studio Associato Architettonicamente, depositata dal ricorrente).

Sono del pari infondate le contestazioni relative all'attribuzione del coefficiente correttivo K1, relativo alle condizioni oggettive dell'alloggio. Al riguardo l'allegato A al predetto Decreto Ministeriale detta criteri e modalità particolarmente precise, disponendo che si debba tener conto dei seguenti fattori: età, qualità e stato di manutenzione dell'immobile.

Il primo è un elemento che non si presta a valutazioni di tipo soggettivo e non lascia spazio a valutazioni tecnico discrezionali (si tratta solo di indicare l'epoca di costruzione dell'immobile). Quanto al secondo elemento, la qualità delle finiture deve essere stimata facendo riferimento a criteri di classificazione (lusso, signorile,

medio, popolare) sulla base delle “caratteristiche dell’immobile” già definite dalle normative di settore alle quali il DM fa rinvio (per cui per essere classificata come “di lusso” l’abitazione deve presentare le caratteristiche descritte dal DM del Ministro dei Lavori Pubblici del 2.8.1969; “signorile” deve presentare finiture interne di “accurate e materiali di qualità”, inserita in fabbricato che presenta “caratteri architettonici di pregio” e dotato di pertinenze comuni di livello superiore all’ordinario quali giardini attrezzati, campi da gioco, etc., e avere caratteristiche assimilabili alla categoria catastale A1; nella “media” è classificata l’unità immobiliare con finiture interne di media fattura e materiali di ordinaria qualità inserita in un fabbricati di tipo civile o economico e dotato di pertinenze ordinarie, e avente caratteristiche assimilabili alle categorie catastali A2 e A3); infine la classificazione “popolare” è riservata alle abitazioni con finiture interne e materiali “di modesta qualità”, inserita in fabbricato di tipo “popolare” caratterizzato da elevata densità abitativa e con limitata qualità, dotazione, dimensione delle parti comuni, avente caratteristiche assimilabili alla categoria catastale A4).

Il DM fornisce inoltre puntuali indicazioni per la determinazione dello stato manutentivo e conservativo dell'alloggio. Innanzitutto stabilisce gli elementi di valutazione che i tecnici ministeriali devono prendere in considerazione: 1) pavimenti; 2) pareti e soffitti; 3) infissi esterni; 4) infissi interni; 5) impianto elettrico; 6) impianto idrico-sanitario (tubazioni), 7) servizi igienici (compresi sanitari, rubinetterie, pavimenti e rivestimenti), 8) impianto termico. Inoltre definisce i criteri per qualificare lo stato dell’immobile: ottimo qualora nessuno degli elementi sopra riportati sia in scadenti condizioni; buono qualora sia in scadenti condizioni almeno uno degli elementi sopra citati; mediocre, qualora siano in scadenti condizioni almeno tre degli elementi sopra citati; pessimo, qualora siano in scadenti condizioni almeno cinque degli elementi sopra citati.

Infine il DM precisa anche le condizioni per attribuire la qualificazione di “scadente” ai predetti elementi: cioè la necessità del rifacimento di oltre il 30% delle superfici (relativamente a pareti, soffitti, pavimenti) ovvero la necessità di sostituzione per la metà degli infissi o la metà degli elementi degli impianti sanitari e di riscaldamento; quello elettrico si dovrà ritenere scadente ove non sia norma.

Tutti questi elementi di valutazione sono accuratamente riportanti nella documentazione accessiva al provvedimento impugnato: scheda del rilievo dell’immobile (contenente i dati sulla superficie dell’immobile, le sue pertinenze ed accessori); scheda tecnica di attribuzione del coefficiente correttivo globale di cui al DM 16.3.2011 (nella quale sono riportati i dati relativi all’età della costruzione dell’immobile, la valutazione delle qualità delle finiture ai fini della qualificazione dell’alloggio come “medio” ed i criteri sulla base dei quali tale classificazione è stata operata; nonché le qualificazioni relative allo stato conservativo e manutentivo “buono ed i criteri sulla base dei quali tale classificazione è stata operata K1; il coefficiente di piano K2, il coefficiente di posizione ed esposizione K3, il coefficiente per immobili dotati di impianti di sicurezza K4, il coefficienti per alloggi arredati K5); scheda riepilogativa del calcolo dell’importo mensile del canone (che riporta la superficie dell’alloggio, la quotazione OMI per la zona di riferimento, il coefficiente correttivo globale di cui al DM 16.3.2011 definito sulla base delle caratteristiche dell’immobile, il coefficiente correttivo reddituale); verbale di determinazione dei valori per la definizione del calcolo del canone definitivo (che è effettuata sulla base della documentazione soprarichiamata e riporta i dati della superficie dell’immobile, del valore OMI, dei correttivi parziali K1, K2, K3, K4 E K5).

Ne consegue che, data la chiarezza e la completezza dei prospetti sopra richiamati e la predeterminazione ed oggettività dei criteri di valutazione previsti dal DM, si deve ritenere soddisfatto l’“onere motivazionale” incombente

sull'Amministrazione. A conclusioni opposte non conduce il fatto che la valutazione dei coefficienti correttivi K è espressa mediante la semplice apposizione di una crocetta sui corrispondenti valori indicati su un modulo prestampato in quanto, come chiarito dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, ove i criteri siano accuratamente pre-definiti ed i parametri di valutazione prefissati, la "votazione" numerica attribuita a ciascun elemento indicato sulla "griglia" di valutazione costituisce adeguata motivazione del giudizio finale complessivo espresso.

Resta da verificare la correttezza dei dati riportati in tali prospetti, dato che il ricorrente lamenta che i valori attribuiti dai tecnici ministeriali siano errati e frutto di un'istruttoria superficiale e carente.

Dalla scheda tecnica di attribuzione dei valori ai coefficienti correttivi K si evince che l'Amministrazione ha ritenuto l'alloggio in questione in "buono" stato manutentivo - e quindi ha attribuito un coefficiente correttivo globale K1 (pari a 0,95) - in quanto ha riconosciuto che versasse in condizioni manutentive "scadenti" solo l'elemento n. 5 (impianto elettrico non a norma).

Secondo il ricorrente invece lo stato manutentivo generale dell'immobile sarebbe scadente - con conseguente riduzione del coefficiente correttivo globale K1 a 0,65 - in quanto versano in scadente stato manutentivo anche i pavimenti oltre che l'impianto di riscaldamento e quello idrico sanitario.

Come già ripetutamente affermato dalla Sezione, la validità, sul piano sostanziale, delle operazioni di rilievo e di attribuzione di valore ai coefficienti correttivi in questione operate dai tecnici ministeriali può essere contestata dagli interessati solo evidenziando errori di fatto o "errori palesi di apprezzamento" sulla qualità dei materiali e delle finiture (elemento la cui valutazione è affidata alla "sensibilità peritale") mediante una perizia "giurata". La perizia tecnica dello Studio Associato Architettonicamente prodotta dal ricorrente, invece, non è tale e quindi non

costituisce un mezzo utilizzabile per contestare l'errore d'estimo commesso dai tecnici del Genio Militare nel ritenere esistenti le condizioni prescritte dall'allegato A per l'attribuzione del valore del coefficiente K1 corrispondente allo stato manutentivo "mediocre".

Per quanto riguarda le doglianze relative alla correttezza dell'attribuzione di valore relativo al coefficiente K3 – per cui si reclama l'assegnazione di un coefficiente correttivo pari a 0,90 (anziché 1) asserendo che l'immobile in questione è inserito in un perimetro militare – va rilevato che non risulta documentalmente comprovato.

Va respinta infine la doglianza relativa all'utilizzo dei valori indicati dalle quotazioni OMI del primo semestre 2012 anziché quelle del secondo semestre – pubblicate il 30.11.2012 - che risulterebbero più favorevoli in quanto tengono conto del calo del mercato immobiliare.

Anche a quest'ultimo riguardo, la Sezione ha ritenuto corretto l'operato dell'Amministrazione che "collega il dato temporale di riferimento alla data di adozione dei provvedimenti di determinazione dei canoni di occupazione sine titolo. Alla luce delle modalità di applicazione di cui all'art. 3 del D.M. del 16 marzo 2011, i comandi militari o gli organismi designati dagli Stati maggiori di Forza armata, competenti per la gestione degli alloggi di servizio, provvedono alla rideterminazione del canone di cui all'art. 2, secondo le modalità indicate nell'allegato «A» al citato decreto, previa comunicazione, al personale interessato, dell'avvio del procedimento e contestuale richiesta della documentazione dimostrativa dell'appartenenza a soglia di reddito familiare che comporti l'eventuale applicazione del coefficiente correttivo di cui all'art. 2. Al termine della suddetta procedura, gli stessi comandi o organismi emanano i definitivi provvedimenti amministrativi di rideterminazione del canone e provvedono alla notifica agli interessati, dalla quale decorre l'applicazione del nuovo canone. La

corretta applicazione della predetta norma comporta come criterio generale - valevole per tutti i procedimenti simili di determinazione del canone in questione - quello di individuare il termine temporale per la rilevazione delle quotazioni immobiliari della zona di riferimento nella comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti interessati". In tale prospettiva la Sezione ha ritenuto che quella è la data da prendere come riferimento - e cioè nel caso in esame dalla data della comunicazione di avvio del procedimento e non della data di adozione del provvedimento definitivo. Ciò anche in considerazione del fatto che l'Amministrazione della Difesa "altrimenti, sarebbe esposta ad una continua revisione dei canoni di occupazione sine titolo, stante il valore sempre oscillante delle quotazioni del mercato immobiliare, con una evidente ed irrazionale difficoltà operativa".

In tale prospettiva va respinta anche la censura con cui si lamenta che il provvedimento impugnato non tiene in adeguato conto del notevole calo del mercato immobiliare dal 2011 al 2013.

La censura è già stata proposta in numerosi casi analoghi ed è stata ripetutamente disattesa dalla Sezione con considerazioni che il Collegio condivide pienamente, concordando sul fatto che "l'argomento difensivo è del tutto generico e privo di un valido riscontro atteso che il valore locativo posto a base del computo operato dall'amministrazione resistente viene fornito da un istituto pubblico deputato istituzionalmente all'osservazione costante del mercato immobiliare. Per cui tale valore può essere superato soltanto in casi di errori evidenti e consistenti nella valutazione estimativa dell'organo tecnico, attraverso una perizia giurata di parte e non attraverso il riferimento a generici e non meglio definite stime delle agenzie immobiliari".

In conclusione, il ricorso per motivi aggiunti va respinto in quanto infondato.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis) dichiara inammissibile il ricorso introduttivo, respinge i motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2014