

N.6187/2002Reg. Dec.N. 92Reg. Ric. Anno 1983 R E P U B B L I C A I T A L I A N A I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente D E C I S I O N E sul ricorso in appello iscritto al n. 92 dell'anno 1983 (NRG 397/1983) proposto dal sig. MATERA Savino, rappresentato e difeso dal prof. avv. Aldo Loiodice ed elettivamente domiciliato in Roma, via Arbia n. 23, presso lo studio del prof. Recchia; contro l'ISTITUTO AUTONOMO DELLE CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI BARI, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Vito Brudaglio ed elettivamente domiciliato in Roma, via Mantegazza n.24, presso il sig. Luigi Gardin; e nei confronti di il sig. PATRUNO Nicola, non costituito; per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Bari, n. 458 del 21 ottobre 1982, notificata il 19 novembre 1982; Visto il ricorso in appello con i relativi allegati; Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'I.A.C.P. di Bari; Visti gli atti tutti della causa; Relatore alla pubblica udienza del 12 marzo 2002 il consigliere Nicola Russo; Udito per la parte appellante l'avv. Izzo per delega dell'avv. Loiodice; Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue. F A T T O Con ricorso notificato il 23 novembre 1979 il sig. Savino Matera, già assegnatario di un alloggio GESCAL con patto di futura vendita alla scadenza del completamento del pagamento delle rate di ammortamento, impugnava dinanzi al T.A.R. per la Puglia, sede di Bari, il decreto n.80/79 del 18 settembre 1979 con cui il Presidente dell'I.A.C.P. di Bari aveva pronunciato la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio ai sensi dell'art.26 della legge 8 agosto 1977, n.513, sulla base della presunta cessione abusiva dell'alloggio medesimo. Il T.A.R. adito, con sentenza n. 458 del 21 ottobre 1982, notificata il 19 novembre 1982, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in base alla norma di cui all'art.11, comma 13, del D.P.R. 30 dicembre 1972, n.1035, che espressamente prevede la giurisdizione del giudice ordinario - e specificamente del Pretore - nell'ipotesi di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia economica e popolare. Ad avviso dei primi giudici, infatti, sia la norma in questione, che quella contenuta nell'art.26 L. 8 agosto 1977, n.513, applicabili sia nel caso di assegnazione in locazione sia, a maggior ragione, in quello di assegnazione con promessa di vendita, disciplinerebbero, con tipiche norme di relazione, una situazione di diritto soggettivo, come tale tutelabile dinanzi all'Autorità Giudiziaria Ordinaria (A.G.O.). Avverso tale statuizione ha proposto appello il sig. Matera, deducendo che, se è vero quanto affermato dal T.A.R. circa la natura di diritto soggettivo della posizione da lui vantata nei confronti dell'I.A.C.P., sarebbe, tuttavia, altrettanto vero che, accanto a tale posizione, sussisterebbe anche quella di interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri di decadenza attribuiti all'I.A.C.P. e che su tale posizione giuridica sussisterebbe innegabilmente la giurisdizione del giudice amministrativo. Quanto al merito, l'appellante ha espressamente riproposto gli stessi motivi già fatti valere in primo grado e non esaminati in quanto assorbiti dalla declaratoria di inammissibilità per difetto di giurisdizione, vale a dire la violazione e falsa applicazione di legge (artt.26 e ss. L. 8.8.1977, n.513; art.11 D.P.R. 30.12.1972, n.1035; D.P.R. 17.1.1959, n.2; L. 14.2.1963, n.60), nonché eccesso di potere sotto vari profili (difetto assoluto dei presupposti, difetto di istruttoria, erronea presupposizione, ingiustizia manifesta), sostenendo, in pratica, che le norme applicate come presupposto del provvedimento di decadenza impugnato in prime cure (art.26 L. n.513 del 1977 e art.11 D.P.R. n.1035 del 1972) riguarderebbero solo le assegnazioni in locazione e non anche le assegnazioni, come quella in questione, con promessa di vendita, tanto più quando, come nella specie sarebbe avvenuto, sia stato pagato l'intero prezzo e si sia in attesa di perfezionare l'atto di trasferimento, e sostenendo altresì che l'I.A.C.P. avrebbe pronunciato la decadenza dall'assegnazione senza tenere in alcun conto le deduzioni opposte con nota del 4 luglio 1979,

omissione che vizierebbe l'atto impugnato, come dedotto in prime cure. L'appellato I.A.C.P. di Bari si è costituito in giudizio, chiedendo che l'appello sia dichiarato inammissibile ed infondato. Con atto depositato l'11 settembre 2001 si è costituita in giudizio l'avv. Ottavia Matera, nella qualità di erede di Savino Matera, deceduto in data 27 aprile 1995, dichiarando di avere interesse alla decisione dell'appello ai sensi dell'art.9, comma 2, della L. n.205/2000, e chiedendo la fissazione dell'udienza di discussione del merito. Alla pubblica udienza del 12 marzo 2002 la causa è stata spedita in decisione.

**D I R I T T O** E' controversa la giurisdizione in ordine al provvedimento del Presidente dello I.A.C.P. che dichiara la decadenza dall'assegnazione di alloggio popolare. Rileva il Collegio che la materia dell'assegnazione degli alloggi di edilizia economica e popolare è stata interessata, nel corso degli ultimi decenni, da numerosi contrasti giurisprudenziali per ciò che riguarda il riparto della giurisdizione. Punto di partenza è da ritenersi in proposito la disposizione dell'art.11, comma 13, D.P.R. n.1035/1972, che devolve al pretore (ufficio soppresso - e sostituito con la figura del giudice unico di primo grado in tribunale - con D.Lgs. 19 febbraio 1998, n.51) la cognizione dei ricorsi avverso i provvedimenti di decadenza dall'assegnazione assunti dal Presidente dell'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.). Da un lato la disposizione è stata ritenuta suscettibile di estensione analogica a tutti i provvedimenti di estinzione del rapporto (annullamenti, revoche e rilasci di alloggi occupati senza titolo: cfr. Cass., SS.UU., 7 maggio 1979, n.2582; id., 11 settembre 1979, n.4750; id., 22 ottobre 1980, n.5685; id., 12 novembre 1982, n.5983; id., 24 ottobre 1985, n.5238; id., 4 maggio 1989, n.2077; id., 22 dicembre 1989, n.5762; C.G.A., 25 ottobre 1988, n.160). Dall'altro, si è preferito ripartire la materia tra giudice ordinario e giudice amministrativo (fatta eccezione per l'esplicita previsione dell'art.11 cit.), sulla base dei tradizionali criteri di riparto della giurisdizione (cfr. Cass., SS.UU., 25 ottobre 1978, n.4827; id., 14 ottobre 1982, n.3315; id., 9 dicembre 1985, n.6183; id., 9 febbraio 1987, n.1350; id., 3 novembre 1993, n.4607). Di recente, data l'incertezza giurisprudenziale che caratterizza la materia, la questione è stata rimessa all'Adunanza Plenaria (cfr. Cons. St., IV, ord. 30 agosto 1994, n.666), la quale ha ritenuto che debbano essere devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie (anche involgenti diritti soggettivi) relative a provvedimenti incidenti sul rapporto concessorio, con un orientamento favorevole alla riconduzione alla giurisdizione esclusiva prevista dall'art.5 L. 6 dicembre 1971, n.1034, in materia di rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, con le sole eccezioni previste dalla stessa norma in materia di indennità, canoni ed altri corrispettivi (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 5 settembre 1995, n.28). Come osservato dall'Adunanza Plenaria, "la potestà di controllo della permanente legittimità o liceità del rapporto già instaurato (rapporto che, per i suoi obiettivi, oltre che per la sua genesi, non assume mai pienamente i connotati di un rapporto privatistico di locazione), deve dunque ritenersi assoggettata, nel suo corretto esercizio (incidente su posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo) all'apprezzamento del giudice amministrativo", in sede di giurisdizione esclusiva. Tale indirizzo dell'Adunanza Plenaria, come emerge dal testo della decisione citata, nonché da quello dell'ordinanza di rimessione, riguarda la spettanza della giurisdizione in caso di provvedimenti di revoca o di annullamento dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La materia è regolata dal D.P.R. 30 dicembre 1972, n.1035 (recante "Norme per l'assegnazione e la revoca, nonché la determinazione e la revisione dei canoni di locazione, degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica), che, per quanto riguarda i motivi di cessazione del rapporto derivante dall'assegnazione prevede quattro casi in cui il Presidente dell'I.A.C.P. può, con proprio decreto, intimare al privato detentore il rilascio dell'alloggio: a) la decadenza dall'assegnazione per mancata, tempestiva e stabile occupazione (art.11); b) l'annullamento

dell'assegnazione nei confronti di colui che abbia conseguito l'assegnazione senza essere in possesso dei requisiti prescritti ovvero abbia fruito di indebiti punteggi (art.16);c) la revoca dell'assegnazione per le circostanze sopravvenute indicate dalla norma (art.17), vale a dire: 1) cessione arbitraria, totale o parziale, dell'alloggio a terzi; 2) abbandono dell'alloggio, senza preventiva autorizzazione, per un periodo superiore a tre mesi; 3) utilizzazione dell'alloggio per scopi illeciti o immorali; 4) conseguimento di un reddito del nucleo familiare superiore a un quinto di quello massimo prescritto; d) il rilascio per il caso di occupazione senza titolo (art.18). Come rilevato dall'Adunanza Plenaria (dec. n.28 del 1995 cit.), mentre per la decadenza prevista dall'art.11 (cioè per mancata, tempestiva e stabile occupazione), il 13° comma dello stesso articolo prevede esplicitamente la competenza del pretore (oggi tribunale in funzione di giudice unico di primo grado, in virtù del D.Lgs. 19 febbraio 1998, n.51) per l'opposizione al decreto di rilascio, il silenzio del legislatore relativamente alle altre ipotesi ha determinato il suddetto contrasto giurisprudenziale, per l'individuazione della competenza giurisdizionale, fra il Consiglio di Stato e la Cassazione civile (e, talora, anche all'interno dei due plessi giurisdizionali), contrasto che l'Adunanza Plenaria ha ritenuto di superare attraverso la qualificazione del rapporto in termini pubblicistici all'interno dell'istituto della concessione e ritenendo, appunto, che "l'ampliamento *ratione materiae* realizzato dalla giurisdizione esclusiva introdotta dal citato art.5 della legge n.1034 del 1971, comporta la concentrazione nella giurisdizione amministrativa (con le sole eccezioni previste dalla stessa norma, in materia di indennità, canoni ed altri corrispettivi), di tutte le controversie (anche involgenti diritti soggettivi) derivanti da rapporti di concessione di beni e servizi pubblici".Ora, il provvedimento impugnato in primo grado era stato emanato sul presupposto dell'abusiva cessione, da parte dell'assegnatario, dell'alloggio a terzi, per cui la fattispecie era da inquadrare, al di là del nomen *juris* adoperato dall'Amministrazione, nell'ambito delle ipotesi di revoca di cui all'art.17, comma 1, del D.P.R. n.1035 del 1972 cit., e, precisamente, in quella di cui alla lett. a) del medesimo articolo ("Il presidente dell'istituto autonomo per le case popolari competente per territorio dispone, con proprio decreto, la revoca dell'assegnazione dell'alloggio nei confronti di chi: a) abbia ceduto, in tutto o in parte, l'alloggio a terzi ..."), ipotesi che, come si è visto poc'anzi, la citata decisione dell'Adunanza Plenaria ha ritenuto, con orientamento dalle cui conclusioni non vi è ragione di discostarsi, di ricondurre alla giurisdizione esclusiva prevista dall'art.5 L. n.1034 del 1971 in materia di concessione di beni e servizi pubblici (soluzione questa oggi da valutarsi anche con riferimento alla giurisdizione esclusiva in materia di servizi pubblici prevista dall'art.33, commi 1 e 2 lett. e, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.80, come sostituito dall'art.7 della L. 21 luglio 2000, n.205, costituendo l'edilizia residenziale pubblica un servizio pubblico: rientra, infatti, tra i fini di carattere sociale che l'Amministrazione si prefigge anche quello di dare un alloggio ai cittadini aventi basso reddito).Né, a ben vedere, sull'attribuzione al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva della fattispecie di revoca in esame potrebbe influire il fatto che nella specie trattasi di assegnazione con patto di futura vendita, dal momento che la revoca dell'assegnazione dell'alloggio per abusiva cessione a terzi di cui all'art.17 lett. a) del D.P.R. n.1035/72 cit. riguarda tanto l'ipotesi dell'assegnazione in locazione semplice quanto quella dell'assegnazione con patto di futura vendita (cfr. Cons. St., IV, 7 ottobre 1993, n.850).Da quanto finora detto, consegue, dunque, che, come fondatamente rilevato dall'appellante, erroneamente il T.A.R. adito ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della presente controversia, in quanto, invece, come si è visto, essa appartiene al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.Trattandosi di erronea declinatoria di giurisdizione da parte del T.A.R., la sentenza impugnata deve essere annullata

con rinvio al primo giudice per la relativa cognizione nel merito, essendo la fattispecie riconducibile al comma 2 dell'art.35 L. n.1034 del 1971, il quale impone l'annullamento con rinvio nell'ipotesi di erronea declinatoria di competenza (cfr., in tal senso, Cons. St., Ad. Plen., 8 novembre 1996, n.23; Cons. St., V, 11 marzo 1995, n.371).Alla luce del summenzionato contrasto giurisprudenziale in ordine alla giurisdizione in materia, contrasto risolto dall'Adunanza Plenaria dopo la proposizione dell'appello in esame, sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese e degli onorari del presente grado di giudizio. P.Q.M.Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, meglio indicato in epigrafe, accoglie l'appello e, per l'effetto, annulla la decisione impugnata con rinvio al primo giudice.Spese compensate.Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 marzo 2002 e 11 giugno 2002, con l'intervento dei signori:RICCIO STENIO  
- PresidenteRULLI D. MARINELLA - ConsigliereGIUSEPPE CARINCI  
- ConsigliereSALTELLI CARLO - Consigliere RUSSO NICOLA -  
Consigliere est.L'ESTENSORE IL PRESIDENTEIL SEGRETARIO