

Pubblicato il 27/04/2022

N. 00583/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00301/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 301 del 2018, proposto da

Marcello Intini, Gabriella Mazzi, rappresentati e difesi dagli avvocati Emanuele Rindori, Agostino Zanelli Quarantini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Agostino Zanelli Quarantini, in Firenze, lungarno A. Vespucci n. 58;

contro

Comune di Firenze, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Rosetta Fiore, Chiara Canuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura comunale in Firenze, piazza Signoria, Palazzo Vecchio;

nei confronti

Casa S.p.A., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del Provvedimento Dirigenziale n. 2017/DD/07936 del 17 novembre 2017, avente ad oggetto "*Decadenza dall'assegnazione di alloggio ERP codice 00713*", con il quale il Comune di Firenze ha determinato: 1) "*di risolvere ai sensi e per gli effetti dell'art. 35 comma 2 della L.R.T. n°96/1996, il contratto di locazione con i sigg.ri Intini Marcello e Mazzi Gabriella per l'alloggio posto in Firenze via dell'Argin Grosso 139/8*"; 2) "*di dichiarare decaduti dall'assegnazione del suddetto alloggio E.R.P. ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 35, comma 2, lettera l) della L.R.T. n°96/1996 i sigg.ri Intini Marcello e Mazzi Gabriella*"; 3) "*di intimare ai sigg.ri Intini Marcello e Mazzi Gabriella di rilasciare il suddetto alloggio, vuoto e libero da cose di loro proprietà e/o persone anche interposte, entro un anno dal ricevimento del presente provvedimento, come previsto dall'articolo 35, comma 4 lettera b) della L.R.T. n°96/1996*";

- di ogni altro atto e provvedimento connesso, presupposto e/o consequenziale ancorché incognito alla ricorrente, ivi inclusa in particolare: a) la nota del Comune di Firenze, prot. 303478 del 2 ottobre 2017, avente ad oggetto "*Avvio del procedimento di decadenza dall'assegnazione di alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica (art. 35, comma 2, lette. l) della Legge Regione Toscana n° 96 del 20/12/1996, modificata ed integrata dalla L.R.T. n°41 del 31/03/2015)*"; b) la nota in data 14/10/2016, con cui Casa S.p.a. ha segnalato al Servizio Casa del Comune di Firenze "*le possibili posizioni soggette a decadenza dall'assegnazione per superamento dei limiti stabiliti dalla Tabella A lettere c) e d) della L.R.T. n. 96/1996*"; c) il parere positivo "*all'avvio del procedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio in oggetto ai sensi dell'art. 35, comma 2, lett. l) della L.R.T. n. 96/1996*", espresso dalla Commissione ERP e Mobilità nella seduta del 19 aprile 2017; d) la nota di Casa S.p.A. in data 11/01/2018 ad oggetto "*Alloggio ERP ... posto in via Argingrosso n. 139/8 Cod. All. A3/00170530111 N. UT 03810: indennità di occupazione*"; nonché, per quanto occorrer possa, la nota prot. 3897 del 30 aprile 2008 con cui il Servizio Casa ha comunicato al nucleo familiare l'avvio di un procedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio per superamento dei limiti reddituali di permanenza ai sensi dell'art. 36 della LRT n. 96/96; il verbale della seduta del 28 luglio 2010 della Commissione comunale per la formazione delle graduatorie ERP.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Firenze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 marzo 2022 il dott. Nicola Fenicia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Gli odierni ricorrenti avevano ottenuto l'assegnazione di un alloggio E.R.P. di proprietà del Comune di Firenze.

Quest'ultimo, a seguito di un controllo sulla permanenza dei requisiti di assegnazione, ha rilevato che gli stessi erano successivamente divenuti proprietari di due unità immobiliari ad uso abitativo site in Piombino e perciò, a norma dell'articolo 35, comma 2, lett. l) e dell'allegato A, paragrafo 2, lett. d), della legge della Regione Toscana, 20 dicembre 1996, n. 96, con provvedimento del 17 novembre 2017, ha disposto la decadenza dall'assegnazione per perdita del requisito della c.d. "impossidenza", essendo appunto il nucleo familiare "*divenuto titolare di un diritto di proprietà, uso, usufrutto, abitazione di cui all'allegato A, paragrafo 2, lettera d)*".

Il provvedimento è stato impugnato con il presente ricorso lamentando che non sussisterebbero i presupposti per la decadenza dovendosi applicare alla fattispecie unicamente la rideterminazione del canone in base al regime transitorio di cui all'art. 40 bis, comma 2, della L.R.T. n. 96 del 1996, introdotto dall'art. 29, comma 1, della L.R.T. n. 41 del 2015,

secondo cui: “Per i soggetti già assegnatari alla data di entrata in vigore del presente articolo in possesso dei requisiti previsti dalla previgente normativa e che si trovino nelle condizioni di cui all’articolo 35, comma 2, lettere l) e n), si procede esclusivamente alla rideterminazione del canone di locazione nella misura stabilita dall’articolo 22, comma 7, per il tempo di permanenza delle suddette condizioni.”.

In particolare, la parte ricorrente evidenzia che, in seguito alle modifiche intervenute con la L.R. n. 41 del 2014, ad escludere il requisito della impossidenza immobiliare, non sarebbe più necessario che l'alloggio in proprietà (o in usufrutto, etc.) fosse anche adeguato alle esigenze del nucleo familiare, ma basterebbe la semplice “titolarità di diritti di proprietà, usufrutto uso o abitazione su immobili...”. Di qui, al fine di temperare il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, l'introduzione della possibilità per coloro che, come i ricorrenti, si fossero venuti a trovare nella condizione - di regola ostativa - di cui all'art. 35. Comma 2, lett. l) di titolarità di diritti reali su altri immobili, di procedere esclusivamente alla rideterminazione del canone previa verifica del rispetto dei requisiti di possidenza previgenti alla novella. Ebbene, nel caso di specie, il Comune di Firenze avrebbe erroneamente omissis di applicare la suddetta norma transitoria.

Inoltre, i ricorrenti deducono l'incompetenza del Comune di Firenze a risolvere il contratto di locazione che era stato stipulato con un soggetto terzo, costituito dall'ente gestore.

Si è costituito il Comune di Firenze replicando alle deduzioni della ricorrente e chiedendo la reiezione del ricorso; in particolare sostenendo che i ricorrenti, non potrebbero beneficiare della sola rideterminazione del canone, avendo essi perso i requisiti previsti dalla previgente normativa quando questa era ancora in vigore, e in particolare il requisito di cui alla lettera d) della Tabella A, della L.R.T. n. 96 del 1996 nel testo previgente (“non titolarità di diritti di proprietà su uno o più alloggi o locali ad uso abitativo sfitti o concessi a terzi, ubicati in qualsiasi località la cui quota di valore locativo complessivo, determinato ai sensi della legge 27-7-1978, n. 392, sia almeno pari al valore locativo di alloggio adeguato con condizioni abitative medie nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso...”). Nella fattispecie, secondo la difesa del Comune, le due unità immobiliari supererebbero i suddetti parametri valoriali; in ogni caso, già in passato ai ricorrenti sarebbe stato contestato il superamento dei limiti reddituali.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza pubblica del 16 marzo 2022 la causa è passata in decisione sulla base degli scritti come richiesto dai difensori delle parti.

Con ordinanza collegiale del 17 marzo 2022 è stata sottoposta al contraddittorio delle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la questione rilevata d'ufficio della giurisdizione del Tribunale amministrativo adito, assegnando alle parti il termine di trenta giorni per presentare memorie.

La parte ricorrente ha depositato le proprie osservazioni sulla detta questione pregiudiziale e quindi, alla scadenza dei detti trenta giorni, la causa è stata nuovamente rimessa al Collegio per la decisione.

DIRITTO

È prioritaria, rispetto alla trattazione della causa nel merito, la verifica sulla sussistenza della giurisdizione di questo Tribunale amministrativo.

Ritiene il Collegio, al fine di risolvere la detta questione pregiudiziale, di doversi adeguare alle chiare indicazioni fornite anche recentemente dalla Corte di Cassazione nella materia in questione (v. Ord. Sez. U, n. 4366 del 18 febbraio 2021).

Le Sezioni Unite, confermando il proprio precedente orientamento (Ord. Sez. U, n. 29095 del 28 dicembre 2011), hanno affermato che in materia di edilizia residenziale pubblica, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 (che ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 33 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera a, della legge 21 luglio 2000, n. 205) è necessario tenere distinta la prima fase, antecedente all'assegnazione dell'alloggio, di natura pubblicistica, da quella successiva all'assegnazione, di natura privatistica, nella quale la posizione dell'assegnatario assume natura di diritto soggettivo, dovendosi attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie attinenti a pretesi vizi di legittimità dei provvedimenti emessi nella prima fase fino all'assegnazione, mentre sono riconducibili alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie in cui siano in discussione cause sopravvenute di estinzione o di risoluzione del rapporto.

Ne consegue che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, correlata non già ad un'asserita (nuova) valutazione dell'interesse pubblico a mantenerla bensì all'avvenuto accertamento della carenza del requisito dell'impossidenza e/o del superamento dei limiti reddituali, quale previsto dalla legge per il diritto alla conservazione dell'alloggio, e perciò costituente atto con valenza dichiarativa incidente su una posizione di diritto soggettivo dell'assegnatario, rientrando nella seconda delle menzionate fasi del rapporto intercorrente con l'ente pubblico.

In altri termini, secondo la Cassazione, la controversia, avente come nella specie ad oggetto la decadenza dell'assegnazione di alloggio disposta dal Comune per aver gli assegnatari successivamente acquisito un diritto di proprietà su di un immobile ad uso abitativo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, giacché rispetto al provvedimento di decadenza per tal motivo la posizione dell'assegnatario è di diritto soggettivo, riguardando il provvedimento un aspetto dello svolgimento del rapporto nel quale la P.A. non è chiamata ad effettuare valutazioni di carattere discrezionale, bensì solo a verificare la ricorrenza di una causa sopravvenuta di decadenza dall'assegnazione. Anche questo Tribunale, con le più recenti pronunce, ha statuito che in tema di edilizia residenziale popolare costituiscono espressione di potere pubblicistico gli atti di assegnazione degli alloggi, mentre successivamente si radica tra assegnatario ed amministrazione una situazione paritetica nella quale è assente ogni manifestazione autoritativa,

tranne nei casi in cui la seconda agisca in via di autotutela sull'originario provvedimento come nel caso in cui si proceda al suo annullamento per avere accertato la mancanza originaria dei requisiti di ammissione al beneficio (T.A.R. Toscana II: 21 febbraio 2022, n. 215; 7 febbraio 2022, n. 142; 1° febbraio 2022, n. 116; 15 aprile 2021, n. 518; 6 aprile 2021, n. 466; 22 aprile 2020 n. 478; 21 marzo 2019, n. 405; 6 febbraio 2019 n. 184; 15 gennaio 2019 n. 75). Laddove invece venga in rilievo la decadenza dell'assegnatario a causa del venir meno del possesso dei requisiti per l'assegnazione dell'alloggio, il conseguente atto dell'amministrazione deve essere inquadrato quale "paritetico" essendo espressione di capacità civilistica, con conseguente radicamento della giurisdizione ordinaria in quanto incidente sul diritto soggettivo dell'assegnatario stesso alla permanenza nell'alloggio.

In questi casi infatti non si verifica alcuna azione amministrativa sull'originario provvedimento di assegnazione e si controverte circa il venir meno di specifiche situazioni legittimanti (non all'accesso all'edilizia residenziale popolare, ma) il mantenimento dell'alloggio originariamente assegnato. Non si tratta, quindi, di un'azione dell'amministrazione incidente sull'originario provvedimento, che resta legittimo e non viene inciso. L'azione amministrativa ha invece riguardo al rapporto nato da esso ed è tesa a verificare, su un piano si ripete paritetico, la conservazione o il venir meno dei requisiti che legittimano lo svolgimento di detto rapporto (T.A.R. Toscana II, 6 aprile 2021, n. 466; 21 marzo 2019, n. 405).

Nella fattispecie in esame ci si trova al cospetto di una controversia avente ad oggetto la contestata decadenza dall'assegnazione per perdita del requisito della impossidenza immobiliare, a fronte della quale i ricorrenti, nell'eccepire l'inconfigurabilità di una perdita totale dei requisiti originariamente previsti per l'assegnazione, oppongono il loro diritto alla prosecuzione del rapporto locativo previa rideterminazione del canone ai sensi dell'art. 40 *bis*, comma 2, della L.R.T. n. 96 del 1996.

Il ricorso, quindi, avendo ad oggetto l'accertamento della effettiva ricorrenza di una causa di decadenza dall'assegnazione ovvero di una situazione legittimante la rimodulazione delle condizioni contrattuali, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, al quale la causa deve essere rimessa, con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda ai sensi dell'articolo 11 del codice del processo amministrativo.

Le spese processuali vengono compensate in ragione delle oscillazioni giurisprudenziali in materia e, inoltre, poiché lo stesso provvedimento impugnato erroneamente indicava la giurisdizione di questo plesso giurisdizionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il difetto di giurisdizione ai sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio dei giorni 16 marzo 2022, 21 aprile 2022, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Nicola Fenicia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Nicola Fenicia

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO