

GIURISDIZIONE: Edilizia residenziale pubblica - Provvedimento dell'amministrazione di rilascio di un immobile ad uso abitativo occupato senza titolo - Giurisdizione ordinaria o amministrativa – Giurisdizione del giudice ordinario.

Cass. civ., Sez. Unite, 15 gennaio 2021, n. 621

- in *Archivio delle locazioni, del condominio e dell'immobiliare*, 5, 2021, pag. 529.

“[...] in tema di edilizia residenziale pubblica, la controversia introdotta da chi si opponga ad un provvedimento dell'amministrazione di rilascio di un immobile ad uso abitativo occupato senza titolo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, essendo contestato il diritto di agire esecutivamente e configurandosi l'ordine di rilascio come un atto imposto dalla legge e non come esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, la cui concreta applicazione richieda, di volta in volta, una valutazione del pubblico interesse.

Secondo il pubblico ministero, tale principio va affermato anche qualora sia dedotta l'illegittimità di provvedimenti amministrativi, dei quali è eventualmente possibile la disapplicazione da parte del giudice, chiamato a statuire sull'esistenza delle condizioni richieste dalla legge per dare corso forzato al rilascio del bene [...]”.

Svolgimento del processo

1. - B.M. si è rivolta al Tribunale di Tivoli proponendo opposizione avverso il decreto di rilascio di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sito in (OMISSIS), emesso in data 24 marzo 2017 dall'ATER - Azienda Territoriale per l'edilizia residenziale pubblica della Provincia di Roma e notificatole in data 17 maggio 2017.

L'opponente ha chiesto che venga accertato il suo diritto all'assegnazione dell'immobile di proprietà del Comune di (OMISSIS), con conseguente voltura del contratto di locazione originariamente intestato a Ba.Em..

Con l'atto introduttivo del giudizio, la B. ha allegato di avere il diritto di subentrare nell'alloggio di edilizia residenziale pubblica sul presupposto di avervi convissuto con la Ba., precedente assegnataria, dal (OMISSIS) e, successivamente, di essere rimasta a vivere nell'alloggio medesimo unitamente ai propri figli minori, a seguito dell'allontanamento di quest'ultima; ha precisato inoltre di avere trasferito la propria residenza nell'appartamento dal (OMISSIS).

Costituendosi in giudizio, l'ATER ha contestato che la situazione di fatto rappresentata dall'attrice corrisponda alla realtà, deducendo che, a seguito delle verifiche dei dati raccolti in occasione dei censimenti biennali dalla generalità dell'utenza, sarebbe emerso che la Ba. non era assegnataria di alcun alloggio, sicchè nessun diritto poteva a sua volta aver maturato la B..

2. - L'adito Tribunale di Tivoli, con sentenza depositata il 12 dicembre 2019, ha declinato la propria giurisdizione, affermando che tutta la materia relativa all'assegnazione e alla gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in quanto afferente a un pubblico servizio, ricade nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, al quale spettano, pertanto, anche le controversie con le quali l'interessato, a fronte di un provvedimento dell'amministrazione di decadenza dall'assegnazione, faccia valere il proprio diritto soggettivo a permanere nell'alloggio.

Il Tribunale ordinario ha osservato che tale principio ben si attaglia alla fattispecie, considerato che l'interessata ha invocato l'intervenuto subentro - a seguito dell'allontanamento dell'originaria titolare del contratto - nella assegnazione dell'alloggio, circostanza che costituisce il presupposto per l'attivazione, da parte dell'ATER, della procedura di voltura.

Nel caso di specie - ha rilevato conclusivamente il Tribunale di Tivoli - non si è in presenza di un diritto soggettivo già perfezionato da un previo provvedimento di assegnazione dell'alloggio, sicchè la pretesa, avanzata dalla ricorrente, necessita di un preliminare vaglio da effettuarsi in sede amministrativa.

3. - La causa è stata riassunta dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ricorso notificato il 29 gennaio 2020.

4. - Dubitando a sua volta della propria giurisdizione, il TAR, con ordinanza pubblicata il 30 marzo 2020, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, cod. proc. amm. e della L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 59, comma 3.

Il Tribunale amministrativo confliggente evidenzia che, con riguardo agli ordini di rilascio di immobili di edilizia residenziale pubblica, il potere dell'ente di gestione di apprestare unilateralmente un titolo esecutivo per il rilascio dell'alloggio occupato sine titolo non sottrae al destinatario la facoltà di contestare in giudizio il carattere abusivo dell'occupazione, facendo valere condizioni di diritto a sostegno della detenzione dell'immobile, dovendosi d'altra parte qualificare l'ordine di rilascio quale atto di esercizio di un potere non discrezionale, vincolato nell'an. 5. - Il conflitto negativo è stato avviato alla trattazione in Camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., del Pubblico Ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

L'Ufficio del Procuratore generale esclude che l'emanazione di un provvedimento di rilascio radichi la giurisdizione amministrativa.

Osserva infatti che, in tema di edilizia residenziale pubblica, la controversia introdotta da chi si opponga ad un provvedimento dell'amministrazione di rilascio di un immobile ad uso abitativo occupato senza titolo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, essendo contestato il diritto

di agire esecutivamente e configurandosi l'ordine di rilascio come un atto imposto dalla legge e non come esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, la cui concreta applicazione richieda, di volta in volta, una valutazione del pubblico interesse.

Secondo il pubblico ministero, tale principio va affermato anche qualora sia dedotta l'illegittimità di provvedimenti amministrativi, dei quali è eventualmente possibile la disapplicazione da parte del giudice, chiamato a statuire sull'esistenza delle condizioni richieste dalla legge per dare corso forzato al rilascio del bene.

Motivi della decisione

1. - Le Sezioni Unite sono investite del compito di stabilire se, in tema di edilizia residenziale pubblica, appartenga al giudice ordinario o al giudice amministrativo la controversia introdotta da chi si opponga ad un provvedimento dell'amministrazione di rilascio di immobile occupato senza titolo, deducendo, al fine di paralizzare l'intimazione di rilascio, di avere diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio.

2. - La giurisdizione appartiene al giudice ordinario.

3. - Secondo l'ormai consolidato indirizzo di questa Corte regolatrice, nella materia degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo ed ordinario trova il suo criterio distintivo nell'essere la controversia relativa alla fase antecedente o successiva al provvedimento di assegnazione dell'alloggio, che segna il momento a partire dal quale l'operare della pubblica amministrazione non è più riconducibile all'esercizio di pubblici poteri, ma ricade invece nell'ambito di un rapporto paritetico (Cass., Sez. Un., 8 marzo 2012, n. 3623; Cass., Sez. Un., 20 aprile 2018, n. 9918; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2020, n. 5252; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2020, n. 5253).

Appartiene, pertanto, alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto la legittimità del rifiuto opposto dalla P.A. all'istanza di assegnazione, a titolo di regolarizzazione, di un alloggio già occupato dal richiedente, in quanto relativa alla fase iniziale del procedimento riconducibile all'esercizio di pubblici poteri. Simmetricamente, la controversia introdotta da chi si opponga ad un provvedimento della P.A. di rilascio di un immobile di edilizia residenziale pubblica occupato senza titolo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, essendo contestato il diritto di agire esecutivamente e configurandosi l'ordine di rilascio come un atto imposto dalla legge e non come esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, la cui concreta applicazione richieda, di volta in volta, una valutazione del pubblico interesse; e ciò vale anche qualora sia dedotta l'illegittimità di provvedimenti amministrativi (diffida a rilasciare l'alloggio e successivo ordine di sgombero), dei quali è eventualmente possibile la disapplicazione da parte del giudice,

chiamato a statuire sull'esistenza delle condizioni richieste dalla legge per dare corso forzato al rilascio del bene (Cass., Sez. Un., 7 luglio 2011, n. 14956; Cass., Sez. Un., 13 ottobre 2017, n. 24148; Cass., Sez. Un., 5 aprile 2019, n. 9683; Cass., Sez. Un., 24 maggio 2019, n. 14267).

4. - Nella specie, si è al di fuori di un procedimento amministrativo di assegnazione cui l'occupante abbia partecipato come titolare di un legittimo interesse pretensivo ad essere utilmente collocato nella relativa graduatoria.

La controversia ha ad oggetto il rilascio dell'immobile di edilizia residenziale pubblica a seguito di occupazione abusiva o senza titolo.

L'opponente, per paralizzare la pretesa di rilascio, ha allegato di possedere i requisiti per l'assegnazione di un alloggio e di avere diritto a subentrare all'originaria assegnataria nel godimento dell'alloggio, secondo quanto previsto della L.R. Lazio 6 agosto 1999, n. 12, artt. 11 e 12 (Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica).

La controversia si svolge in un ambito puramente paritetico (Cass., Sez. Un., 13 ottobre 2017, n. 24148, cit.). Infatti, il subentro nell'assegnazione, per un verso, discende direttamente dalla previsione legislativa in presenza di determinate condizioni, il cui accertamento non implica una valutazione discrezionale da parte della P.A. Per l'altro verso, esso costituisce una possibile evoluzione del rapporto sorto in esito all'assegnazione e non già l'instaurazione di uno nuovo e diverso (Cass., Sez. Un., 26 maggio 2006, n. 12546; Cass., Sez. Un., 16 gennaio 2007, n. 757; Cass., Sez. Un., 5 aprile 2019, n. 9683, cit.; Cass., Sez. Un., 24 maggio 2019, n. 14267, cit.): il che, ai fini che qui rilevano, comprova che la controversia attiene alla fase successiva al provvedimento di assegnazione dell'alloggio.

5. - Sulle conformi conclusioni scritte del pubblico ministero, va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

6. - Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di conflitto negativo di giurisdizione nel quale le parti non hanno svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 12 gennaio 2021.

Depositato in Cancelleria il 15 gennaio 2021