**N. 06599/2012REG.PROV.COLL.**

**N. 05761/2012 REG.RIC.**

**N. 07097/2012 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5761 del 2012, proposto dal Comune di Mola di Bari, rappresentato e difeso dall'avv. Saverio Profeta, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria 2;

*contro*

Claudia De Biase, rappresentata e difesa dall'avv. Nicolo' De Marco, con domicilio eletto presso Sandro De Marco in Roma, via Cassiodoro 1/A;

*nei confronti di*

So.Gra.Co Srl; Antonio Marinelli;

sul ricorso numero di registro generale 7097 del 2012, proposto dalla So.Gra.Co S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Macchione, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria 2;

*contro*

Claudia De Biase, rappresentata, difesa e domiciliata come sopra;

*nei confronti di*

Comune di Mola di Bari, rappresentato, difeso e domiciliato come sopra;  Isola Azzurra - Soc. Cooperativa Edilizia a R.L., Aurora - Soc. Cooperativa Edilizia a R.L.; Antonio Marinelli;

*per la riforma*

entrambi i ricorsi :

della sentenza del T.a.r. Puglia – Bari, Sezione III, n. 1124/2012, resa tra le parti, concernente silenzio serbato dall'amministrazione - decadenza assegnazione alloggi e.r.p..

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Claudia De Biase e del Comune di Mola di Bari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2012 il Cons. Nicola Gaviano e uditi per le parti gli avvocati M. S. Masini su delega di S. Profeta, N. De Marco e G. Macchione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società So.Gra.Co. s.r.l. fu ammessa alla procedura e inserita nella graduatoria, redatta a norma della legge n. 21/2001, per ottenere dalla Regione Puglia il finanziamento del programma edilizio consistente nella costruzione di 24 alloggi per civile abitazione nel Comune di Mola di Bari, da concedere in locazione per un periodo non inferiore a 15 anni.

La procedura, regolata dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 27 dicembre 2001 e dal bando regionale di cui alla delibera di Giunta 16 marzo 2003 n. 693, imponeva ai soggetti attuatori di concludere (entro un anno dall’ultimazione dell'opera) contratti d'affitto prioritariamente con soggetti di categorie sociali deboli, ai sensi dell’art. 5 comma 1 d.m. cit., e nuclei familiari soggetti a provvedimenti esecutivi di sfratto, il cui elenco avrebbe dovuto essere fornito loro dalle Amministrazioni municipali entro 60 giorni dalla fine dei lavori.

Al fine di stilare tale elenco il Comune di Mola di Bari pubblicava sull'albo pretorio dal 7 aprile al 7 maggio 2008 un apposito avviso pubblico, approvato con determinazione dirigenziale 4 aprile 2008 n. 354.

All’Amministrazione pervenivano allo scopo 496 domande.

Le relative liste venivano indi approvate con determinazione del Responsabile del Settore urbanistica 12 maggio 2008 n. 39: ed in questa si faceva espresso riferimento all'articolo 75 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, a norma del quale, qualora dal controllo delle dichiarazioni “*emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera*”.

All’esito, il Comune trasmetteva alla predetta società con nota del 13 maggio 2008 tre elenchi, ed in particolare un elenco “A” (per i soggetti con diritto di priorità) recante ben 199 nominativi.

Dalle verifiche effettuate sui contratti di locazione in seguito sottoscritti dalla società So.Gra.Co., soggetto attuatore, emergeva, tuttavia, che gli stessi erano stati conclusi o con soggetti che di fatto non possedevano il titolo dichiarato all'atto della domanda, o con soggetti non inclusi nell'elenco prioritario, o addirittura che non avevano neppure presentato domanda.

Sulla scorta di tali elementi, il Dirigente addetto emetteva allora altrettanti provvedimenti di decadenza dei conduttori dal beneficio del contratto agevolato.

Dieci di tali atti venivano impugnati dinanzi al T.A.R. per la Puglia con ricorsi nn. 1849-1858/2009, tutti rigettati. Cinque delle relative sentenze venivano, a quel punto, impugnate al Consiglio di Stato, che rigettava però le relative istanze di sospensione con ordinanze nn. 71, 93-96 del 2012.

In seguito a tutto ciò la sig.ra Claudia De Biase, che aveva invano avanzato domanda di assegnazione di un alloggio, ed era poi intervenuta nei suddetti giudizi dinanzi al T.A.R. (proponendo anche un ricorso incidentale, dichiarato peraltro improcedibile), con atto del 24 maggio 2011 diffidava il Comune di Mola di Bari a rimodulare la graduatoria individuando nuovi beneficiari e a riassegnare loro gli alloggi, dando seguito alla decadenza dalle assegnazioni degli originari inquilini.

Dinanzi al silenzio serbato dall’Ente, la signora De Biase adiva indi il T.A.R. locale per ottenere la declaratoria dell’obbligo del Comune di provvedere sulla suddetta diffida, previo accertamento dell'illegittimità del suo contegno omissivo.

L'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, eccepiva preliminarmente che l'azione avversaria avrebbe dovuto più propriamente qualificarsi come azione di ottemperanza, con la conseguente necessità di integrare il contraddittorio con le parti colpite da declaratoria di decadenza dal beneficio della locazione. Il Comune sosteneva, inoltre, l'infondatezza della pretesa della sig.ra De Biase, non residuando più alcun obbligo a proprio carico.

Il Tribunale adìto accoglieva il ricorso con la sentenza n. 1124/2012, ordinando al Comune di provvedere sull'atto della ricorrente del 24 maggio 2011 nei modi e nei termini precisati nella motivazione della stessa pronuncia.

Donde gli appelli avverso tale decisione tanto del Comune quanto della So.Gra.Co. s.r.l..

Resisteva ad entrambi gli appelli l’originaria ricorrente, deducendone l’infondatezza e chiedendone la reiezione.

All’impugnativa della So.Gra.Co. s.r.l. resisteva anche il Comune, che parimenti ne opponeva l’infondatezza.

La società appellante sviluppava le proprie tesi con successiva memoria, replicando alle obiezioni avversarie ed insistendo per l’accoglimento del proprio gravame.

Alla pubblica udienza del 4 dicembre 2012 le due cause sono state trattenute in decisione.

Osserva in via preliminare la Sezione che occorre disporre la riunione degli appelli in esame, siccome proposti avverso la stessa sentenza di primo grado, ai sensi dell’art. 96, comma 1, CPA.

Tanto premesso, gli appelli sono infondati.

La disamina del Collegio può iniziare dall’impugnativa del Comune.

1 L’Amministrazione ricorda introduttivamente che il bando regionale alla base della procedura prescriveva da parte dei Comuni la trasmissione ai soggetti attuatori di un mero elenco di soggetti muniti dei prescritti requisiti, e non di una graduatoria. Sotto questo profilo, però, è immediato constatare che il Tribunale, con la sentenza appellata, benché richiesto dalla ricorrente di dichiarare l’obbligo comunale di redigere una –vera e propria- graduatoria degli istanti aventi titolo di priorità, risulta da una lettura complessiva della pronuncia essersi limitato a prescrivere la redazione di un loro elenco aggiornato (così implicitamente recependo, per questa parte, le precisazioni comunali: cfr. del resto la stessa pag. 8 dell’appello).

Sicché sotto questo profilo il Comune non ha ragione di dolersi della sentenza appellata.

2 L’Amministrazione comunale rimarca, inoltre, la mancanza da parte sua del potere di disporre il rilascio coattivo degli immobili che gli assegnatari pur dichiarati decaduti seguitavano ad occupare, venendo qui in rilievo un soggetto attuatore privato.

In proposito la difesa dell’originaria ricorrente fa però esattamente notare che la sentenza appellata fa unicamente carico al Comune:

- di redigere l'elenco con l'individuazione dei reali aspiranti prioritari all’alloggio e sottoporlo alla società So.Gra.Co., affinché questa instauri i rapporti di locazione con soggetti aventi diritto;

- di verificare l'effettiva conclusione dei nuovi contratti con i soggetti così individuati, e, in caso negativo, di relazionare in merito al Tribunale, con segnalazione anche alla Regione Puglia, per le determinazioni di competenza in ordine al finanziamento, e alla Procura della Repubblica di Bari.

Ne consegue che la decisione del T.A.R. non è censurabile neppure adducendo la carenza di poteri di autotutela esecutiva da parte del Comune sugli alloggi di cui si tratta, dal momento che il medesimo Ente non è stato in alcun modo sollecitato all’esercizio di simili poteri.

3 L’appellante riprende altresì la propria tesi secondo la quale l'azione giudiziale intrapresa dalla sig.ra De Biase avrebbe dovuto più propriamente qualificarsi come un’azione di ottemperanza. Da ciò sarebbe dovuta scaturire, sempre secondo l’Ente appellante, la necessità di integrare il contraddittorio con i conduttori colpiti dalla decadenza dal beneficio, adempimento che avrebbe permesso al Giudice di rendere le più opportune statuizioni anche nei loro confronti.

Sul punto, però, la Sezione non può non convenire con il primo Giudice che quanto la sig.ra De Biase invocava non era l’esecuzione delle precedenti sentenze, bensì la riattivazione del procedimento amministrativo di individuazione dei richiedenti aventi titolo. In altre parole, l’originaria ricorrente non perseguiva degli effetti delle precedenti sentenze reiettive dei ricorsi proposti contro i provvedimenti comunali di decadenza, bensì effetti –riflessi- degli stessi atti decadenziali (pienamente validi ed efficaci, quando non addirittura consolidati), attraverso la ripresa del procedimento di competenza comunale con gli adempimenti appena detti.

4 Il Comune assume, infine, l’insussistenza del proprio obbligo di redigere, dopo i provvedimenti di decadenza già emessi, un nuovo elenco, soggiungendo che l’adempimento sarebbe ridondante e pleonastico: ciò in quanto gli atti decadenziali avevano già determinato, *ex se*, l’espunzione dei soggetti dichiarati decaduti dall’elenco a suo tempo trasmesso al soggetto attuatore.

In contrario va tuttavia osservato, alla luce di un’interpretazione non formalistica della pronuncia appellata e coerente con la vicenda occorsa, che il primo Giudice, allorché ha fatto carico al Comune di “*redigere l'elenco, previsto al punto 7 dal bando regionale, di cui alla delibera di Giunta 16 marzo 2003 n. 693, con l'individuazione dei reali aspiranti prioritari al beneficio*”, perché il soggetto attuatore “*instauri i rapporti di locazione con i soggetti che risultano averne diritto*”, ha inteso ottenere dal Comune anche una verifica preventiva sostanziale delle posizioni degli aspiranti, mediante un controllo delle loro posizioni almeno simile a quello già compiuto per i conduttori poi dichiarati decaduti (giova ricordare, infatti, che il TAR ha espresso la necessità di “*ogni misura adeguata al risultato di ricondurre il procedimento … al rispetto della normativa, in modo d’assicurare alla ricorrente la possibilità di far valere i propri titoli prioritari all'assegnazione dell’abitazione*”).

La prescrizione così impartita è pertanto tutt’altro che ridondante e pleonastica.

Stante, poi, la presenza di una chiara attribuzione al Comune, con l’art. 7 del bando, di compiti di vigilanza sulla corretta applicazione della procedura, e alla luce di quanto già emerso, l’apodittico assunto dello stesso Ente appellante circa l’inesistenza di un suo obbligo di controllo non può che essere disatteso.

5 Anche l’appello della società So.Gra.Co. è privo di pregio.

5a La medesima, rimasta contumace in primo grado, deduce di avere interesse all’appello della pronuncia in epigrafe, pur avendo alienato gli immobili oggetto del programma costruttivo già in data 22 aprile 2009, per il fatto che tale sentenza ha previsto che l’elenco aggiornato dal Comune debba essere sottoposto proprio ad essa appellante, “*perché essa instauri i rapporti di locazione con i soggetti che risultano averne diritto*.”

Per questa parte, si assume, la sentenza andrebbe corretta, in quanto la società appellante, essendo ormai uscita di scena, non è più in condizione di disporre (né giuridicamente, né materialmente) degli alloggi.

Del resto, il paragrafo 2 del bando prevedeva espressamente la facoltà di alienare gli alloggi oggetto del programma anche prima della scadenza del vincolo quindicennale alla locazione, puntualizzando che in tal caso il vincolo alla locazione si sarebbe dovuto trasferire in capo all’acquirente, secondo quanto confermavano gli artt. 8-9 della convenzione urbanistica stipulata tra società e Comune e, infine, è stato puntualmente attuato mediante gli atti di compravendita dei due fabbricati (con l’art. 2 dei relativi testi contrattuali).

5b L’appellante assume, poi, che il proprio operato doveva ritenersi immune da irregolarità, per avere il Comune trasmessole gli elenchi più volte menzionati solo oltre il termine all’uopo previsto dall’art. 7 del bando, e la Regione ritualmente certificato il possesso, da parte degli aspiranti locatari, dei requisiti che in concreto occorreva soddisfare.

Sicché arbitrariamente il primo Giudice avrebbe imputato al soggetto attuatore di avere operato in spregio alle norme di riferimento nella selezione degli aspiranti locatari.

5c La società So.Gra.Co. deduce anche il vizio dell’omessa integrazione del contraddittorio, da parte del primo Giudice, nei confronti dei titolari dei contratti di locazione originariamente stipulati, ancorché dichiarati decaduti, e l’esigenza di estenderlo anche nei confronti delle due cooperative che nel 2009 avevano acquistato la proprietà degli immobili.

5d La società allega, infine, che un difetto di giurisdizione inficerebbe l’imposizione ad essa appellante, da parte del T.A.R., del compito di instaurare, una volta ricevuto l’elenco aggiornato, “*i rapporti di locazione con i soggetti che risultano averne diritto*.”

6 La Sezione è dell’avviso che le doglianze così prospettate scaturiscano da un travisamento sia degli specifici contenuti della pronuncia appellata, sia della portata e funzione tipica proprie del giudizio al cui esito la stessa decisione è stata resa.

6a Come ha ben fatto notare la difesa dell’originaria ricorrente, infatti, il Tribunale non ha ordinato alcunché alla società So.Gra.Co., la sua intimazione avendo quale unico soggetto passivo il Comune di Mola di Bari. E se la pronuncia in epigrafe, semplicemente, nel far riferimento al soggetto attuatore quale destinatario dei principali adempimenti prescritti al Comune, ha presupposto l’esistenza di alcuni obblighi in capo al medesimo, ciò si giustificava in forza della convenzione che questi aveva stipulato con il Comune, che tali obblighi, appunto, contemplava.

Da ciò l’inconsistenza dell’eccepito difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, l’accertamento del quale ha avuto riguardo al solo obbligo di provvedere dell’Amministrazione.

Ma quanto appena detto comporta anche l’infondatezza della richiesta dell’appellante di “correggere” la pronuncia nella parte in cui essa fa riferimento, quale soggetto attuatore, (ancora) alla società So.Gra.Co., in luogo delle due cooperative sue aventi causa. Giacché la relativa indicazione nominativa di essa appellante, nel contesto della sentenza, non costituisce esplicazione di una funzione decisoria (non esisteva, difatti, contestazione di sorta sull’identità dell’operatore), bensì va intesa come riferimento neutro ed impersonale al soggetto attuatore, che come tale non esclude che l’Amministrazione possa doversi se del caso rivolgere, in luogo della menzionata società, alle sue aventi causa.

6b In coerenza con la funzione dello speciale giudizio attivato dalla ricorrente di prime cure ai sensi dell’art. 117 C.P.A., che è quella di rimediare all’inerzia della Pubblica Amministrazione, va poi sottolineato che il *decisum* in contestazione ha avuto quale unico contenuto quello di accertare la violazione da parte del Comune dell’obbligo di provvedere nei termini sopra esposti.

Esula dalla pronuncia, di conseguenza, qualsiasi momento di accertamento dell’eventuale responsabilità di soggetti diversi, quale il soggetto attuatore: materia di cui il Giudice amministrativo potrebbe conoscere solo qualora, in futuro, tale ipotetica responsabilità dovesse essere posta a base di provvedimenti dell’Amministrazione (comunale e/o regionale), e la loro destinataria, a quel punto, decidesse di impugnarli in giudizio. Da qui la carenza di interesse dell’appellante a dolersi della pronuncia in epigrafe per le irregolarità che indirettamente essa finirebbe per ascriverle, ma di cui in realtà non contiene alcun accertamento.

6c E analogamente esula, infine, dalla portata della pronuncia, come sopra ricostruita, qualsivoglia profilo giuridicamente apprezzabile di potenziale lesività nei riguardi dei titolari dei contratti di locazione originariamente stipulati ed in seguito dichiarati decaduti, soggetti pertanto privi della veste di contraddittori necessari.

La posizione degli iniziali conduttori era stata, invero, già conclusivamente definita attraverso i provvedimenti di decadenza che li avevano colpiti. Sicché essi non avrebbero potuto vantare alcuna necessaria legittimazione ad interloquire nel successivo giudizio promosso per ottenere dal Comune l’individuazione, in loro vece, di nuovi beneficiari aventi -stavolta- titolo.

7 Per le ragioni esposte gli appelli devono essere respinti.

In virtù della soccombenza le appellanti devono essere condannate, in parti uguali, al rimborso delle spese processuali del presente grado di giudizio a favore della ricorrente originaria, e per essa del suo legale dichiaratosi antistatario. Tali spese si liquidano nella misura di euro duemila a carico di ciascuna, oltre gli accessori di legge.

Le spese tra le due appellanti possono essere invece equitativamente compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), riuniti gli appelli in epigrafe, e definitivamente pronunciando sui medesimi, li respinge.

Condanna le appellanti, in parti uguali, al rimborso delle spese processuali del presente grado di giudizio a favore della ricorrente originaria, e per essa del suo legale dichiaratosi antistatario, nella misura di euro duemila a carico di ciascuna, oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Trovato, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/12/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)