

Accesso libero	Abbonamenti Standard	Abbonamenti Premium	Contatti	Abbonamenti
----------------	----------------------	---------------------	----------	-------------



CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 27 maggio 2014 n. 2756 - Pres. Volpe, Est. Saltelli - Gemelli (Avv. Grillo) c. Comune di Catanzaro (Avv. Paladino) ed Azienda Territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.P.) della Provincia di Catanzaro (Avv.ti Talarico e Zucco) - (conferma T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I, sent. 27 settembre 2011, n. 1263).

1. Giustizia amministrativa - Risarcimento dei danni nei confronti della P.A. - Presupposti - Illegittimità dell'atto o dell'inerzia o del ritardato esercizio della funzione - Insufficienza - Grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede - Necessità - Sussiste.

2-4. Edilizia residenziale pubblica - Alloggi economici e popolari - Assegnazione - Presupposti - Presupposto dell'impossidenza di altri alloggi idonei - Modalità di accertamento - Individuazione.

5. Edilizia residenziale pubblica - Alloggi economici e popolari - Assegnazione - Omessa assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica in sostituzione di quello già occupato - Ove tale omessa assegnazione sia dovuta alla insussistenza dei requisiti per la precedente assegnazione - Risarcimento dei danni - Non può essere riconosciuto.

1. Ai fini dell'ammissibilità dell'azione risarcitoria nei confronti della P.A. non è sufficiente il solo annullamento del provvedimento lesivo, ovvero la sola riscontrata ingiustificata o illegittima inerzia dell'Amministrazione od il ritardato esercizio della funzione amministrativa, ma si deve anche accertare se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali deve essere costantemente ispirato l'esercizio della funzione, e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'Amministrazione ovvero se, per converso, la predetta violazione sia ascrivibile ad errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (1).

2. In sede di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'Amministrazione è obbligata a tener conto della consistenza del patrimonio dell'intero nucleo familiare, con la conseguenza che è legittimo il provvedimento di revoca dell'assegnazione ove risulti che un suo componente è proprietario di un appartamento di superficie tale da soddisfare le esigenze dell'intero nucleo familiare (2).

3. Deve escludersi il diritto di assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica per chi sia proprietario di un alloggio con caratteristiche tali da farlo ritenere per legge adeguato alle sue esigenze, restando irrilevante che l'interessato non abbia la concreta disponibilità dell'immobile di proprietà per essere stato assegnato in sede di separazione giudiziale al coniuge ovvero anche per chi sia titolare soltanto "pro quota" di un alloggio con caratteristiche tali da farlo ritenere per legge adeguato alle esigenze del titolare, potendo l'interessato chiedere lo scioglimento della comunione e divenire così proprietario in via esclusiva di un immobile avente le caratteristiche cui la legge

ricollega l'adeguatezza (3).

4. In sede di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito dell'impossidenza, vale a dire cioè di non essere titolare di un diritto reale (proprietà, usufrutto, uso, abitazione) di un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, deve sussistere alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda e permanere fino al momento della consegna dell'alloggio (4).

5. E' inammissibile la domanda di risarcimento proposta dall'assegnatario di un alloggio economico e popolare per i danni asseritamente patiti per l'omessa assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica in sostituzione di quello già occupato, ove tale domanda sia preclusa dal giudicato formatosi su di una concernente la legittimità della deliberazione della Commissione per la mobilità dell'ATERP di Catanzaro; d'altra parte nessun rilievo ai fini della pretesa responsabilità della P.A. può ricollegarsi all'eventuale ritardo nell'accertamento in ordine ai requisiti economici per la sussistenza ovvero per la persistenza del diritto all'assegnazione dell'alloggio popolare, tali requisiti essendo direttamente fissati dalla legge e quindi sottratti alla discrezionalità dell'Amministrazione, non potendo pertanto neppure configurarsi una fattispecie di legittimo affidamento (all'assegnazione dell'alloggio popolare).

(1) Cfr., tra le più recenti, Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 2013, n. 4968, in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/13/cds_2013-10-09-3.htm; sez. IV, 21 ottobre 2013, n. 5091; 6 dicembre 2013, n. 5823, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/13/cds_2013-12-06-1.htm; sez. VI, 11 dicembre 2013, n. 5935, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/13/cds_2013-12-11-3.htm

(2) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2013, n. 103.

(3) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 552.

(4) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3447.

N. 02756/2014REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1916 del 2012, proposto da: GEMELLI FRANCESCO, rappresentato e difeso dall'avv. Armando Grillo, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;

contro

COMUNE DI CATANZARO, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Anna Maria Paladino, con domicilio eletto presso Valerio Zimatore in Roma, via Angelo Secchi, n. 9; AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (A.T.E.R.P.) DELLA PROVINCIA DI CATANZARO, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Mario Talarico e Filippo Zucco, con domicilio eletto presso Pino D'Alberto in Roma, via Ruggero Fiore, n. 3;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CALABRIA – CATANZARO, Sez. I, n. 1263 del 27 settembre 2011, resa tra le parti, concernente risarcimento danni per omessa assegnazione alloggio di edilizia residenziale pubblica;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Catanzaro e dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.P.) della Provincia di Catanzaro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2014 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Oreste Morcavallo, su delega dell'avv. Armando Grillo, Valerio Zimatore, su delega dell'avv. Anna Maria Paladino, nonché Pino D'Alberto, su delega degli avv.ti Mario Talarico e Filippo Zucco;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, sez. I (davanti al quale è stata riassunta la causa inizialmente proposta innanzi al Tribunale civile di Catanzaro, sez. II, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario con sentenza n. 2434 del 16 novembre 2010), con la sentenza n. 1263 del 27 settembre 2011, nella resistenza del Comune di Catanzaro e dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica della Provincia di Catanzaro (d'ora in avanti ATERP), respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso (sollevata dalla difesa del Comune di Catanzaro per essere stato notificato prima del passaggio in giudicato della sentenza del Tribunale civile di Catanzaro), ha dichiarato inammissibile la domanda proposta dal sig. Francesco Gemelli tesa ad ottenere il risarcimento dei danni asseritamente patiti per l'omessa assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica in sostituzione di quello già occupato, sito in Catanzaro, via Teano, n. 5, incompatibile con i problemi di salute della moglie e del figlio.

Secondo l'adito tribunale, infatti, la domanda risarcitoria era preclusa dal giudicato (sulla stessa domanda risarcitoria) formatosi sulla propria precedente sentenza n. 595 dell'11 aprile 2005, concernente la legittimità della deliberazione del 30 aprile 2002 della Commissione per la mobilità dell'ATERP di Catanzaro (deliberazione annullata per incompetenza).

2. L'interessato ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendo innanzitutto l'insussistenza del precedente giudicato, giacché, per un verso, nella sentenza n. 595 dell'11 aprile 2005 non vi era alcuna pronuncia sulla domanda risarcitoria e, per altro verso, non vi era identità di petitum e di soggetti tra le due domande risarcitorie in questione; ha poi riproposto tutti i motivi posti a fondamento della domanda risarcitoria, spiegata in prime cure.

Hanno resistito all'appello il Comune di Catanzaro e l'ATERP, deducendone l'inammissibilità e

l'infondatezza ed eccependo anche la prescrizione.

3. Le parti hanno illustrato con apposite memorie le rispettive tesi difensive, l'appellante sottolineando in particolare l'inammissibilità della eccezione di prescrizione, sollevata solo per la prima volta in appello e comunque generica.

All'udienza pubblica del 21 gennaio 2014, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. La controversia sottoposta all'esame della Sezione concerne la domanda di risarcimento dei danni asseritamente subiti dal sig. Francesco Gemelli in conseguenza del comportamento omissivo tenuto dal Comune di Catanzaro e dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica della Provincia di Catanzaro (d'ora in avanti anche A.T.E.R.P.) circa l'esecuzione delle delibere del Consiglio Comunale di Catanzaro n. 1930 del 16 ottobre 1996 ("Cambio alloggio di E.R.P. sig. Gemelli Francesco") e n. 370 del 10 marzo 1997 ("Cambio alloggio di E.R.P. sig. Gemelli Francesco – Integrazione delibera G.M. n. 1930 del 16.10.1996").

L'interessato ha infatti lamentato che, benché il Comune di Catanzaro con la prima deliberazione (n. 1930 del 16 ottobre 1996) avesse espresso parere favorevole all'accoglimento da parte dell'I.A.C.P. (poi A.T.E.R.P.) di Catanzaro alla sua domanda di cambio di alloggio originariamente assegnatogli (richiesta di cambio giustificata dalle gravi condizioni di salute della moglie e del figlio che non gli avrebbero permesso di risiedere nell'alloggio di via Teano n. 5) e con la seconda (n. 370 del 10 marzo 1997) avesse anche individuato l'alloggio da assegnare con quello sito in Catanzaro, alla via Giovanni XXIII (pos. n. 30910), libero e disponibile, tale alloggio non gli era mai stato consegnato, in quanto abusivamente occupato, senza che né il Comune di Catanzaro, né l'A.T.E.R.P. avessero avviato le opportune procedure per rendere libero e disponibile l'alloggio de quo; peraltro, non solo già tale comportamento omissivo sarebbe stato di per sé causativo di danni, per quanto egli, proprio per le predette condizioni di salute della moglie e del figlio, sarebbe stato costretto a tornare ad abitare a Francavilla Angitola, distante sessanta chilometri da Catanzaro, da dove prestava servizio, sottoponendosi a lunghissimi spostamenti quotidiani che gli avrebbero provocato ulteriori danni biologici, morali e patrimoniali, sempre etiologicamente ricollegabili al comportamento delle predette amministrazioni, per la menomazione della sua integrità psicofisica a carattere permanente (danno biologico nella misura del 30%, come da consulenza del medico di propria fiducia), stimabile in €. 65.858,78, per danno morale, quantificabile in €. 21.950,73 e per le spese di quegli spostamenti quotidiani sostenuti, per €. 49.376,64.

I primi giudici hanno dichiarato inammissibile detta domanda in virtù del giudicato formatosi sulla sentenza dello stesso tribunale, sez. II, n. 595 dell'11 aprile 2005.

Al riguardo si osserva quanto segue.

4.1. Deve innanzitutto escludersi che la domanda risarcitoria di cui si discute possa ritenersi preclusa, come sostenuto dai primi giudici nella sentenza impugnata, dal giudicato formatosi sulla precedente sentenza del Tribunale amministrativo per la Calabria, sede di Catanzaro, sez. II, n. 595 dell'11 aprile 2005.

Infatti, sebbene, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, quel giudicato sia effettivamente intervenuto tra gli stessi soggetti del presente giudizio, quella sentenza (pronunciata, come si legge dalla sua epigrafe, su un ricorso teso ad ottenere l'annullamento della decisione del 30 aprile 2002 della Commissione per la mobilità dell'A.T.E.R.P. di Catanzaro, la declaratoria di illegittimità del comportamento del Comune di Catanzaro e dell'A.T.E.R.P. di Catanzaro circa l'omessa esecuzione delle delibere consiliari del Comune di Catanzaro n. 1930 del 16 ottobre 1996 e n. 370 del 10 marzo 1997, l'esecuzione di queste ultime e il riconoscimento del diritto

all'assegnazione di un alloggio in sostituzione di quello sito in Catanzaro, alla via Teano, n. 5), piuttosto che contenere una qualsiasi statuizione, anche di inammissibilità per carenza dei presupposti della domanda risarcitoria, ha negato in radice la stessa ammissibilità di una domanda di accertamento di illegittimità del comportamento tenuto dagli enti intimati in quanto riferita ad una posizione di interesse legittimo.

La mancanza di qualsiasi statuizione sulla domanda risarcitoria rende inconfigurabile una preclusione da giudicato, tanto più che, come si ricava dall'esposizione in fatto di quella sentenza, non era stata neppure espressamente proposta una domanda risarcitoria, giacché il ricorrente si era solo "...riservato, infine, di agire per il risarcimento del danno derivante dal mancato godimento dell'immobile").

4.2. Nel merito, tuttavia, la pretesa risarcitoria è infondata.

4.2.1. Occorre premettere che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è motivo di discostarsi, ai fini dell'ammissibilità dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione non è sufficiente il solo annullamento del provvedimento lesivo ovvero la sola riscontrata ingiustificata o illegittima inerzia dell'amministrazione o il ritardato esercizio della funzione amministrativa, dovendo anche accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali deve essere costantemente ispirato l'esercizio della funzione, e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione ovvero se, per converso, la predetta violazione sia ascrivibile ad errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (tra le più recenti, Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 2013, n. 4968; sez. IV, 21 ottobre 2013, n. 5091; 6 dicembre 2013, n. 5823; sez. VI, 11 dicembre 2013, n. 5935).

4.2.2. Con specifico riferimento all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica è stato affermato che l'Amministrazione è obbligata a tener conto della consistenza del patrimonio dell'intero nucleo familiare, con la conseguenza che è legittimo il provvedimento di revoca dell'assegnazione ove risulti che un suo componente è proprietario di un appartamento di superficie tale da soddisfare le esigenze dell'intero nucleo familiare (Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2013, n. 103) e che deve escludersi il diritto di assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica per chi sia proprietario di un alloggio con caratteristiche tali da farlo ritenere per legge adeguato alle sue esigenze, restando irrilevante che l'interessato non abbia la concreta disponibilità dell'immobile di proprietà per essere stato assegnato in sede di separazione giudiziale al coniuge ovvero anche per chi sia titolare soltanto "pro quota" di un alloggio con caratteristiche tali da farlo ritenere per legge adeguato alle esigenze del titolare, potendo l'interessato chiedere lo scioglimento della comunione e divenire così proprietario in via esclusiva di un immobile avente le caratteristiche cui la legge ricollega l'adeguatezza (Cons. St., sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 552), precisandosi altresì, quanto al requisito dell'impossidenza, vale a dire cioè di non essere titolare di un diritto reale (proprietà, usufrutto, uso, abitazione) di un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, che esso deve sussistere alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda e permanere fino al momento della consegna dell'alloggio (Cons. Stato, sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3447).

4.2.3. Con riguardo al caso in esame, deve rilevarsi che, dalla lettura della delibera consiliare n. 1930 del 16 ottobre 1996 (sul punto confermata dalla successiva delibera consiliare n. 370 del 10 marzo 1997), emerge indubitabilmente che il cambio dell'alloggio originariamente assegnato al ricorrente (sito in Catanzaro, via Teano, n. 5) fu espressamente subordinato alla verifica, da parte dell'I.A.C.P. (poi A.T.E.R.P.) di Catanzaro, "...dell'assenza di condizioni che ostino al mantenimento dell'alloggio da parte dell'assegnatario".

L'appellante non ha mai provato di possedere il requisito dell'impossidenza, così come previsto dalla normativa in materia di assegnazione di alloggi popolari, ai fini di potere effettivamente ottenere la

consegna dell'alloggio di cui era stato dichiarato beneficiario con le ricordate delibere consiliari, così che sotto tale profilo il comportamento tenuto delle appellate amministrazioni non può essere ex se configurato come fatto dannoso.

D'altra parte, a supporto di tale conclusione, non può dimenticarsi che, come emerge dalla successiva nota prot. 5541 del 18 gennaio 2010, n. 5541 dell'Ufficio Casa del Comune di Catanzaro, l'appellante non solo non aveva neppure giammai trasferito la propria residenza nell'alloggio di via Teano, n. 5 sin dal momento della sua consegna, per quanto sin dal 25 luglio 1989, con rogito notarile 5460 – repertorio 13816, lo stesso aveva acquisito dalla soc. coop. San Foca l'assegnazione in proprietà indivisibile di un alloggio, sito nel complesso residenziale nel Comune di Francavilla Angitola, via De Gasperi, n. 11, adeguato alle esigenze del suo nucleo familiare, tant'è che è stato avviato il procedimento di decadenza dell'originaria assegnazione dell'alloggio per la perdita dei requisiti prescritti dalla legge [artt. 4; 10, comma 1, lett. c) e d); art. 12, comma 1; artt. 46 e 47, comma 1, lett. d), della legge regionale 25 novembre 1996, n. 32 e dell'art. 2 del D.P.R. n. 1035 del 1972].

Tali decisivi elementi di fatto, puntualmente prospettati dalle difese delle amministrazioni appellate, non solo non sono stati adeguatamente smentiti dall'appellante, per quanto, sotto altro concorrente profilo, non può ragionevolmente dubitarsi che all'eventuale materiale consegna del nuovo alloggio avrebbe fatto seguito la dichiarazione di decadenza o di revoca dell'assegnazione proprio per la delineata carenza dei requisiti economici, il che esclude la stessa configurabilità nel comportamento tenuto dalle amministrazioni intimate di un fatto o atto danno.

E' appena il caso di rilevare che nessun rilievo ai fini della pretesa responsabilità delle amministrazioni appellate può ricollegarsi all'eventuale ritardo nell'accertamento in ordine ai requisiti economici per la sussistenza ovvero per la persistenza del diritto all'assegnazione dell'alloggio popolare, tali requisiti essendo direttamente fissati dalla legge e quindi sottratti alla discrezionalità dell'amministrazione, non potendo pertanto neppure configurarsi una fattispecie di legittimo affidamento (all'assegnazione dell'alloggio popolare).

4.2.4. Ferme le osservazioni fin qui svolte, di per sé già sufficienti a dar conto dell'inammissibilità della domanda risarcitoria in esame, completezza espositiva induce la Sezione ad osservare che: a) in ogni caso nessun addebito può essere mosso alle amministrazioni appellate per non aver dato esecuzione alle più volte ricordate delibere consiliari n. 1930 del 1996 e n. 370 del 10 marzo 1997 ed in particolare per non aver proceduto alla consegna dell'alloggio sito in via Giovanni XXIII, n. 12 (pos. N. 30910): infatti, non solo quest'ultimo è risultato abusivamente occupato, per quanto nei confronti dell'occupante abusivo è stata effettivamente avviata la procedura legale per il rilascio dell'alloggio, a nulla rilevando che il relativo procedimento giurisdizionale si sia concluso con una prima pronuncia giurisdizionale, sfavorevole agli interessi dell'ente gestore del patrimonio immobiliare pubblico, asseritamente non impugnata; b) ai fini dell'ammissibilità dell'azione risarcitoria deve sussistere in ogni caso un nesso di causalità tra il fatto dannoso ed il danno asseritamente subito nel senso che quest'ultimo deve essere conseguenza diretta ed immediata del primo, cosa di cui non è stata fornita alcuna adeguata prova, tanto più che l'interessato ha lasciato l'alloggio originariamente assegnatogli di propria autonoma iniziativa, senza alcuna previa autorizzazione o riconoscimento dell'A.T.E.R. di Catanzaro, e senza che sia stata provata la necessità di una collocazione alloggiativa così lontana dal luogo di lavoro,

5. In conclusione l'appello deve essere respinto, previo assorbimento dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa del Comune di Catanzaro.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione Quinta, definitivamente pronunciando

sull'appello proposto dal sig. Francesco Gemelli avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, sez. I, n. 1263 del 27 settembre 2011, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento in favore delle costituite amministrazioni delle spese del presente grado di giudizio che liquida complessivamente in €. 5.000,00 (cinquemila), oltre oneri di legge, €. 2.500,00 (duemilacinquecento) per il Comune di Catanzaro ed €. 2.500,00 (duemilacinque) per l'A.T.E.R.P. di Catanzaro.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Manfredo Atzeni, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 27/05/2014.



* Inizio pagina