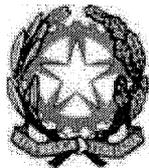
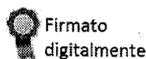


Publicato il 16/03/2020

N. 01872/2020 REG.PROV.COLL.
N. 01786/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 1786 del 2019, proposto da Mohammed Larhrib, rappresentato e difeso dall'avvocato Monica Morelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Casa Emilia-Romagna della provincia di Bologna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Migliarese Caputi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Bologna, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 124/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Casa Emilia-Romagna della

provincia di Bologna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2019 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Morelli e Migliarese Caputi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 2 dicembre 2009 Larhrib Mohammed otteneva l'assegnazione in locazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica dal Comune di Bologna. Con provvedimento dell'Azienda Casa Emilia-Romagna - Acer della provincia di Bologna del 29 novembre 2018, a seguito di un precedente accertamento conclusosi con l'ordine di corrispondere la somma di € 57,01 a titolo di maggior canone a fronte delle differenze reddituali riscontrate in capo al Larhrib, veniva annullata l'assegnazione dell'alloggio per ritenute mendaci dichiarazioni sulla condizione reddituale del richiedente, non avendo l'interessato dato conto di alcune somme percepite dall'Inail per un infortunio sul lavoro occorsogli.
2. Il Larhrib proponeva ricorso avverso il provvedimento d'annullamento e gli atti connessi davanti al Tribunale amministrativo per l'Emilia-Romagna che, nella resistenza dell'Acer, respingeva il ricorso.
3. Ha proposto appello avverso la sentenza il Larhrib coi seguenti motivi di gravame:
 - I) omissione di pronuncia in violazione dell'art. 39 Cod. proc. amm. e dell'art. 112 Cod. proc. civ. ed errore *in iudicando* per mancata applicazione dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241 del 1990;
 - II) erroneità della sentenza per erronea considerazione del presupposto della buona fede e falsa interpretazione del sintagma "*dichiarazioni mendaci*";
 - III) illegittimità e/o erroneità della sentenza impugnata per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 29 l.r. n. 24 del 2001 e 21-*nonies*, commi 1 e 2-*bis*, l. n. 241 del 1990;

IV) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dei principi di buona fede e correttezza nell'esercizio dell'azione amministrativa;

V) carenza, contraddittorietà, erroneità e illogicità della motivazione; erroneità e/o illegittimità della sentenza per violazione degli artt. 26, comma 1, Cod. proc. amm. e 91, comma 1, Cod. proc. civ.; eccesso di potere per sviamento.

4. S'è costituita in giudizio l'Acer della provincia di Bologna per resistere all'appello, del quale ha chiesto il rigetto; nonostante regolare notifica del ricorso in appello non s'è costituito il Comune di Bologna, già contumace in primo grado.

5. Con ordinanza n. 2043 del 18 aprile 2019 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare proposta dall'appellante disponendo la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati.

6. Sulla discussione delle parti all'udienza pubblica del 14 novembre 2019, come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è fondato e va accolto.

2. Col primo motivo l'appellante si duole dell'omesso esame del corrispondente motivo di ricorso, con il quale aveva lamentato in primo grado la violazione dell'art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990, consistita a suo dire nella mancata valutazione comparativa degli interessi coinvolti e nell'omessa considerazione della propria buona fede; il Larhrib lamenta inoltre la lesione del proprio legittimo affidamento, anche per la tardività dell'annullamento, poiché intervenuto oltre il termine di 18 mesi dall'assegnazione dell'alloggio.

Con il terzo motivo l'appellante deduce l'illegittimità del provvedimento d'annullamento in quanto l'omissione dichiarativa contestata risultava in realtà del tutto ininfluenza sul punteggio e la posizione in graduatoria vantata dal Larhrib ai fini dell'assegnazione dell'alloggio.

2.1. I motivi, che possono essere scrutinati congiuntamente per via della loro

connessione, sono fondati e vanno accolti, nei termini e per le ragioni che seguono.

2.1.1. La controversia ha ad oggetto il provvedimento di annullamento in autotutela adottato dall'Acer il 29 novembre 2018, ai sensi dell'art. 29 l.r. n. 24 del 2001, in relazione all'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica in favore del Larhrib risalente al 2 dicembre 2009.

L'annullamento è motivato in ragione della mendace dichiarazione resa dal Larhrib (risultata "*difforme da quanto rilevato dall'Agenzia delle Entrate*") per l'assegnazione dell'alloggio in relazione alla propria situazione reddituale, ed in particolare per avere l'appellante dichiarato ai fini dell'attestazione Isee fatta valere il solo reddito da lavoro percepito nel 2008 e non anche quello - pari a € 1.012,00 - derivato dalla liquidazione da parte dell'Inail di un'indennità per un infortunio occorsogli.

2.1.2. In proposito, va rilevato anzitutto come il Larhrib abbia fornito evidenza in ordine alla circostanza che il diverso e completo dato sul proprio reddito, comprensivo anche della somma erogata dall'Inail per l'infortunio occorso, non avrebbe comportato alcuna variazione di punteggio né di posizionamento in graduatoria ai fini dell'attribuzione dell'alloggio (cfr., in particolare, la relazione del S.u.n.i.a. di Bologna, in atti, oltre all'estratto della graduatoria e ai valore Isee e Isee rideterminati dalla stessa Acer con nota del 15 luglio 2014, posti alla base della detta relazione, risultanze su cui l'appellata non ha fornito opposte evidenze, limitandosi a una contestazione non circostanziata né assistita da elementi probatori contrari).

In tale contesto, occorre porre in risalto come l'interesse pubblico sotteso agli interventi di edilizia residenziale sociale sia costituito proprio dal sostegno finalizzato alla soddisfazione delle esigenze abitative delle famiglie meno abbienti o in condizioni di disagio (cfr., in particolare, l'art. 2 l.r. n. 24 del 2001 che esplicita, fra le finalità della programmazione degli interventi e delle politiche abitative regionali e locali, quelle di «rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie meno abbienti e a quello di particolari categorie sociali attraverso l'incremento e la

rigenerazione del patrimonio pubblico di alloggi; (...) assicurare il sostegno finanziario al reddito dei nuclei meno abbienti, per consentire il loro accesso al mercato delle abitazioni in locazione; (...) favorire la permanenza in alloggi di erp di assegnatari che necessitano di sostegno sanitario o sociale», etc.).

Per questo, l'attribuzione degli alloggi e delle altre correlate prestazioni richiede il possesso sostanziale dei requisiti - anzitutto sul piano reddituale - che esprimono e concretano l'interesse pubblico perseguito, manifestando le specifiche esigenze delle famiglie bisognose in coerenza e nel quadro del suddetto interesse.

Alla luce di ciò, muovendo dalla considerazione che l'omissione dichiarativa del Larhrib risulta influente ai fini del punteggio e posizionamento in graduatoria dello stesso e, per questo, del possesso dei requisiti sostanziali per l'assegnazione dell'alloggio - cui lo stesso interesse pubblico protende - le censure formulate dall'appellante in relazione al provvedimento d'annullamento gravato risultano fondate nei termini che seguono.

2.1.3. Le contestazioni in ordine alla dichiarazione resa dal Larhrib vanno contestualizzate nel quadro sin qui illustrato, caratterizzato dall'integrazione del requisito sostanziale per il conseguimento del bene della vita e la speculare soddisfazione dell'interesse pubblico sotteso all'azione amministrativa.

In tale specifico contesto, il disposto annullamento del provvedimento di assegnazione dell'alloggio avrebbe richiesto un'adeguata motivazione in ordine alle sottostanti ragioni d'interesse pubblico, anche nella prospettiva della loro comparazione con gli interessi dei soggetti coinvolti; ciò a maggior ragione - a mente della previsione di cui all'art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990 sull'annullamento d'ufficio - a fronte del lungo tempo trascorso fra l'assegnazione dell'alloggio e il relativo annullamento.

In proposito, benché *ratione temporis* inapplicabili al caso di specie le modifiche apportate dalla l. n. 124 del 2015, essendo il provvedimento annullato anteriore all'ingresso in vigore di siffatta legge, “è fatta comunque salva l'operatività del

«*termine ragionevole*» già previsto dall'originaria versione dell'articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990, aggiungendo che (...) la novella non può non valere come prezioso indice ermeneutico ai fini dello scrutinio dell'osservanza della regola di condotta in questione" (Cons. Stato, VI, 8 maggio 2019, n. 2974; VI, 10 dicembre 2015, n. 5625).

Nel caso di specie, il provvedimento di assegnazione dell'alloggio risale al 2 dicembre 2009, mentre l'annullamento in autotutela è intervenuto solo il 29 novembre 2018, in un contesto nel quale l'amministrazione aveva peraltro avviato, a sua volta, procedimento volto alla rideterminazione del canone a fronte delle suddette riscontrate differenze reddituali il 5 marzo 2013, concludendolo il 15 luglio 2014; in tale quadro il procedimento d'annullamento veniva avviato ad alcuni ulteriori anni di distanza, solo il successivo 30 novembre 2017, per concludersi appunto il 29 novembre 2018, a quasi nove anni dall'assegnazione dell'alloggio, e oltre cinque dalla revisione del canone, fondata sui medesimi dati reddituali (già all'epoca in possesso dell'amministrazione) posti a base dell'annullamento.

Il che conferma la necessità che il provvedimento di autotutela fornisca adeguata motivazione in ordine alla ponderazione degli interessi coinvolti e delle ragioni d'interesse pubblico sottese all'annullamento, disposto a notevole distanza di tempo dall'assegnazione dell'alloggio, e adottato pur in presenza dei presupposti sostanziali per la concessione di questo.

Né può invocarsi in senso inverso - ai fini e nell'ambito delle valutazioni oggetto del presente giudizio - la dedotta falsità delle dichiarazioni rese dal Larhrib, che determinerebbe l'inapplicabilità del regime temporale dell'annullamento in autotutela o della decadenza dei benefici conseguiti sulla base di dichiarazioni mendaci, inclusi i relativi oneri motivazionali (cfr. in tal senso l'attuale art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, l. n. 241 del 1990, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lett. *d*), l. n. 124 del 2015, che presuppone peraltro condotte di falso «*costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*», nonché l'art. 75 d.P.R. n. 445 del

2000, oltre all'art. 29 l.r. n. 24 del 2001).

A fronte dell'ininfluenza del diverso dato reddituale sul punteggio e la posizione in graduatoria dell'appellante, deve comunque escludersi che il beneficio da questi conseguito sia stato ottenuto «*sulla base*» di una falsa dichiarazione.

In proposito, la condivisibile giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha chiarito infatti come il superamento dei limiti temporali previsti per l'annullamento in autotutela (sanciti dall'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241 del 1990, e già ivi espressi attraverso il canone del «*termine ragionevole*») in presenza di una falsità dichiarativa o documentale presupponga “*la valenza obiettivamente determinante di siffatta falsa rappresentazione (onde è 'sulla base' di essa che il provvedimento ampliativo dovrà essere stato adottato)*” (Cons. Stato, V, 27 giugno 2018, n. 3940).

Coerente con tale prospettiva risulta la stessa pronuncia n. 8 del 2017 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, la quale ha posto anzi in risalto che, se “*la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte*”, ciò vale tuttavia nelle ipotesi in cui “*la non veritiera prospettazione dei fatti rilevanti da parte del soggetto interessato abbia sortito un rilievo determinante per l'adozione dell'atto illegittimo*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 8, in cui si afferma anche, in termini generali, che “*l'annullamento d'ufficio... intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole*”).

Né rileva, in senso inverso, il richiamo alla sentenza n. 199 del 2019 della Corte

costituzionale, che s'è limitata a dichiarare inammissibile la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000, non offrendo alcun elemento utile ai fini delle questioni oggetto del presente giudizio.

Per tali ragioni, al di là dei profili inerenti la sussistenza, in specie, di un dolo o una colpa grave in ordine all'omissione dichiarativa del Larhrib (nonché della qualificabilità della stessa in termini di falsità o mera incompletezza), è assorbente rilevare l'illegittimità del provvedimento d'annullamento in quanto non adeguatamente motivato in ordine alla ponderazione degli interessi e ai profili d'interesse pubblico, pur a fronte dell'integrazione dei requisiti sostanziali necessari per l'assegnazione dell'alloggio e del lungo tempo trascorso ai fini dell'esercizio dell'autotutela.

2.1.4. Per le suesposte ragioni vanno dunque accolti il primo e terzo motivo d'appello, di per sé idonei a determinare l'accoglimento del ricorso di primo grado, con conseguente assorbimento degli altri motivi di gravame.

3. In conclusione, l'appello va accolto e, in riforma dell'appellata sentenza, va accolto il ricorso di primo grado con conseguente annullamento dei provvedimenti amministrativi gravati.

3.1. La particolarità della controversia e la natura degli interessi coinvolti giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado annullando i provvedimenti amministrativi gravati;

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Valerio Perotti, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

L'ESTENSORE

Alberto Urso

IL PRESIDENTE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO

