



PROCURA GENERALE della Corte di Cassazione

**Alla Terza Sezione Civile
Corte di Cassazione
ROMA**

OGGETTO: Adunanza in camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 380-*bis*.1, cod. proc. civ. - Procedimento n.ro R.G. 448/2019.
- Conclusioni del pubblico ministero.

1. Avverso la sentenza n. 3870/2018, pronunciata dalla Corte di appello di ROMA il 7 giugno 2018, che, in accoglimento dell'appello proposto da XX e così riformando la decisione del giudice di prime cure, rigettava la domanda di YY di riconoscimento del diritto a subentrare nell'assegnazione di alloggio residenziale agevolato, proponeva ricorso per cassazione YY sulla base di quattro motivi di gravame, avverso cui resisteva con controricorso XX.

Va premesso che la controversia di che trattasi fu originariamente incardinata presso il Tribunale di Roma da YY, che, con ricorso notificato in data 4 aprile 2014, aveva convenuto in giudizio XX per l'annullamento della Determinazione Dirigenziale n. 37 del 17 gennaio 2013, emessa dal Dipartimento Patrimonio e Casa di Roma Capitale, con cui era stata rigettata l'istanza di voltura presentata dall'attore per l'immobile di edilizia pubblica residenziale indicato in atto introduttivo di giudizio.

Si costituivano in giudizio ZZ, quale gestore del patrimonio immobiliare del Comune di Roma, e XX, contestando le pretese di parte attrice e rilevando che YY, come risultato da accertamenti effettuati dalla ZZ, risultava occupante abusivo dell'immobile.

Istruita la causa, il giudice di prime cure, con sentenza n. 864/2015 emessa il 14 gennaio 2015, dichiarava il diritto del ricorrente a subentrare nell'assegnazione dell'alloggio già assegnato a suo padre, MM.

Avverso la sentenza di primo grado XX proponeva appello con ricorso depositato il 9 marzo 2015, lamentando la violazione degli articoli 11 e 12, Legge

Regione Lazio n. 12 del 1999 e chiedendo, pertanto, la conferma della Determinazione Dirigenziale n. 37/2013 di non accoglimento dell'istanza di subentro; si costituivano in grado d'appello YY, contestando la fondatezza del gravame ed insistendo per la conferma della sentenza impugnata, nonché ZZ, aderendo all'impugnazione proposta da XX.

La Corte d'Appello di Roma decideva come più sopra indicato.

2. Nel ricorso per cassazione, in particolare, parte ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 12 L.R. Lazio, n. 12 del 1999 - disposizione dettata con riguardo al diritto di subentro nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - avendo la Corte di appello capitolina ommesso di considerare un fatto decisivo che si evince dalla richiamata Determinazione Dirigenziale n. 37/2013, nella quale risulta provata la circostanza del rientro definitivo del ricorrente nell'alloggio sin dall'anno 1991.

Aggiunge poi YY che il suo diritto al subentro era sorto automaticamente nel momento del decesso del padre, originario assegnatario, in quanto egli risultava inserito nel nucleo familiare originario all'atto dell'assegnazione dell'alloggio al *de cuius*, di talché il giudice di seconde cure avrebbe errato laddove ha ritenuto necessaria la comunicazione del rientro nell'immobile, con conseguente violazione degli articoli 11 e 12 L.R. Lazio n. 12 del 1999.

Inoltre la Corte di appello avrebbe errato nel non ritenere che l'omessa comunicazione ex articolo 12, quinto comma, L.R. Lazio ult. cit., non costituisca una causa di decadenza, peraltro non formalmente contestata e quindi non sussistente nel caso di specie, dovendo escludersi in capo alla Corte territoriale il potere di individuare cause di decadenza *ex officio*, e così lamentando il ricorrente la violazione degli articoli 12 e 13 L.R. Lazio n. 12 del 1999 e 14, primo comma, lett. a) e b), e 17, primo comma, Regolamento Regionale Lazio n. 2 del 2000, quest'ultimo fonte normativa delle ipotesi tassative costituenti causa di decadenza.

Da ultimo, il ricorrente rileva la genericità del richiamo normativo alle forme di comunicazione del rientro nell'immobile contenuto nell'articolo 12, quinto comma, L.R. Lazio n. 12 del 1999, ragione per la quale la Corte territoriale avrebbe dovuto ritenere integrata la comunicazione suddetta dall'intervenuto cambio di residenza anagrafica operato dal ricorrente, così incorrendo, a parere del ricorrente, nella violazione della norma di cui al quinto comma dell'articolo 12 L.R. Lazio n. 12 del 1999.

In sede di controricorso, XX sostiene la necessità di un provvedimento di ricognizione positiva da parte dell'Ente gestore ai fini dell'ampliamento del nucleo

familiare e, in definitiva, ai fini del subentro, rimarcando come la comunicazione del rientro ovvero dell'ampliamento debba essere immediata, come si evince dal quadro normativo di riferimento, così da consentire all'Ente destinatario della medesima gli opportuni controlli di natura pubblicistica.

In relazione al terzo ed al quarto motivo di ricorso, infine, XX evidenzia come, in merito al tema del diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio da parte del figlio, deve escludersi che possa introdursi un principio di ereditarietà dell'alloggio, incompatibile con gli scopi sociali dell'edilizia residenziale pubblica.

Le tesi contrapposte evidenziano diversi approcci di lettura e di interpretazione della vigente normativa della Regione Lazio in tema di diritto al subentro nell'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica, che meritano, ad avviso di chi scrive, il vaglio della pubblica udienza per la rilevanza delle questioni trattate ed il particolare spessore dei diritti oggetto della controversia.

3. In primo luogo va ricordato che il subentro nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica destinati all'assistenza abitativa e l'ampliamento del nucleo familiare nella Regione Lazio sono disciplinati dall'articolo 12, commi 1, 4 e 5, L.R. n. 12 del 1999, secondo i quali *<<1. Fatto salvo quanto previsto dai commi 2 e 3, in caso di decesso o negli altri casi in cui l'assegnatario non faccia più parte del nucleo familiare, subentrano nell'assegnazione i componenti del nucleo familiare di cui all'articolo 11, comma 5 originariamente assegnatario o ampliato ai sensi del comma 4, secondo l'ordine stabilito nel citato articolo 11, comma 5. - 4. Per i fini di cui al comma 1, l'ampliamento del nucleo familiare si determina nei seguenti casi:*

a) matrimonio o unione civile dell'assegnatario (3) ;

b) convivenza di fatto dell'assegnatario ai sensi della l. 76/2016 (4) ;

c) accrescimento della prole dell'assegnatario dovuta a nascita naturale, riconoscimento o adozione;

d) affidamento di minori;

e) ingresso o rientro dei figli , dei parenti di secondo grado, e del relativo coniuge, o parte dell'unione civile o convivente di fatto ai sensi della normativa statale vigente in materia, purché in possesso dei requisiti previsti dalla normativa in materia di edilizia residenziale pubblica per non incorrere nella decadenza. 5. L'ampliamento del nucleo familiare fino al secondo grado non necessita di specifica autorizzazione ed è comunicato all'ente gestore entro trenta giorni dal verificarsi delle ipotesi dei cui al comma 4. Il soggetto che entra nel nucleo in seguito ad ampliamento assume nei confronti dell'ente gestore, a decorrere dalla data di ingresso, gli stessi obblighi dell'assegnatario originario. In caso di comunicazioni non veritiere, l'ampliamento non produce effetti ai fini dell'eventuale subentro. Se l'ampliamento determina la perdita dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 11, l'ente gestore dichiara la decadenza dall'assegnazione>> .

Va inoltre rimarcato come il quadro normativo di riferimento sia evidentemente ispirato a ragioni di interesse pubblico e sociale, suscettibili di essere incise e pregiudicate laddove si verifichi una violazione delle disposizioni previste a tutela della legittima assegnazione degli alloggi, atteso che ne risulterebbe frustrato il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, secondo comma Cost., e che pertanto non può ritenersi compatibile con la menzionata ragione ispiratrice della normativa in tema di edilizia residenziale pubblica l'operatività di un asserito principio di ereditarietà dell'alloggio sociale, al qual proposito piace ricordare l'ordinanza pronunciata da Cass. civ., sez. III, 9 maggio 2017, n. 11230 - richiamata anche dalla più recente Cass. Civ., Sez. I, 10 dicembre 2018, n. 31905 - ove si legge, tra l'altro, che *<<In tema di locazione d'immobili di edilizia residenziale pubblica, l'accertamento dei requisiti soggettivi che, in base all'art. 12 della l. r. Lazio n. 12 del 1999, qualificano l'erede dell'assegnatario come componente del nucleo familiare originario o ampliato (nella specie, il coniuge convivente ed il figlio rientrato nel nucleo familiare di provenienza a seguito di separazione dal coniuge), costituisce condizione necessaria ma non sufficiente al riconoscimento del diritto al subentro nel rapporto locatizio, occorrendo, altresì, che in capo a tali soggetti si verifichi anche il possesso dei requisiti legali prescritti, per l'assegnazione dell'alloggio, dall'art. 11 della medesima legge>>.*

Da ultimo, in relazione alle peculiarità della fattispecie concreta, va ricordato che l'odierno ricorrente - circostanza questa non contestata - figurava, in qualità di figlio, quale componente del nucleo familiare originario al momento dell'assegnazione dell'alloggio di cui è controversia ad MM, allontanandosi quindi per aver contratto matrimonio e facendo successivamente rientro in via continuativa nell'alloggio assegnato al padre a far data dal 18 novembre 1991, come attestato dalle certificazioni storico anagrafiche del Comune di Roma; ed inoltre che - circostanza anche questa non contestata - non fu effettuata alcuna comunicazione della variazione del nucleo familiare all'Ente Gestore né alcuna richiesta di ampliamento all'atto del rientro nel nucleo familiare originario dell'odierno ricorrente.

Tanto premesso, ad avviso di chi scrive, la decisione della controversia presuppone la delibazione della natura giuridica della comunicazione di variazione/ampliamento del nucleo familiare di cui all'articolo 12, comma 5, L.R. Lazio n. 12 del 1999, se cioè la stessa abbia funzione costitutiva del diritto al subentro ovvero funzione di mera verifica e controllo delle condizioni legittimanti il diritto al subentro in funzione dell'accertamento di eventuali cause di decadenza.

4. Secondo un primo orientamento, l'omessa comunicazione di variazione/ampliamento del nucleo familiare di cui all'articolo 12, comma 5, L.R. Lazio n. 12 del 1999, comporta la conseguenza sanzionatoria dell'inefficacia *ex lege* dell'eventuale subentro, non potendosi ritenere la stessa atto meramente ricognitivo *ex post* di un diritto, quello al subentro, già maturato, perché altrimenti verrebbe a precludersi in radice qualsiasi possibilità di controllo e di verifica da parte dell'Ente gestore.

In tal senso si pone la pronuncia resa da Cass. civ., sez. III, 20 dicembre 2019, n. 34161, a tenore della quale <<*In tema di locazione d'immobili di edilizia residenziale pubblica, l'ingresso nel nucleo familiare dell'assegnatario di uno dei soggetti indicati nell'art. 12, comma 4, della l.r. Lazio n. 12 del 1999 deve essere immediatamente comunicato, ai sensi del successivo comma 5, all'ente gestore, affinché quest'ultimo possa verificare, nei successivi tre mesi, che, a seguito dell'ampliamento, non sussistano cause di decadenza dall'assegnazione; ne consegue che, in caso di mancata comunicazione, come in quello - normativamente previsto - di comunicazione non veritiera, tale ampliamento non produce effetti ai fini dell'eventuale subentro all'assegnatario medesimo nel rapporto locatizio [...in quanto...] in caso di morte dell'assegnatario, si determina la cessazione dell'assegnazione-locazione ed il ritorno dell'alloggio nella disponibilità dell'ente, il quale può procedere, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ad una nuova assegnazione*>>.

Analogamente, Cass. civ., sez. III, 4 agosto 2017, n. 19489, secondo la quale <<*In tema di locazioni di immobili dell'edilizia residenziale pubblica l'articolo 12 della legge 12/1999 della Regione Lazio prevede per l'ipotesi di decesso o negli altri casi in cui l'assegnatario non faccia più parte del nucleo familiare, il subingresso nell'assegnazione dell'alloggio dei componenti del nucleo familiare originariamente assegnatario o ampliato come risultante da provvedimento ricognitivo da parte dell'ente concedente dei presupposti di fatto dell'ampliamento del nucleo familiare*>>, dovendosi ritenere insussistente un diritto automatico al subentro in quanto la relativa legittimazione dei soggetti interessati deve intendersi sia sempre soggetta a verifica ed a formale riconoscimento dell'ente locatore, in relazione alla discrezionalità dell'ente di valutare l'esistenza dei requisiti per il subentro, per non sacrificare, nel bilanciamento degli interessi pubblici e privati sottesi alla normativa di riferimento, le posizioni dei soggetti più bisognosi per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, requisiti tra i quali rientrano, in via principale, quelli previsti dall'articolo 11, comma 1, lett. c, d, f (mancanza di titolarità di diritti di proprietà o di uso), L.R. Lazio, n. 12 del 1999.

In precedenza, sempre in tal senso, anche la pronuncia ricordata da parte odierna controrcorrente resa da Cass. civ., sez. I, 3 maggio 2015, n. 9783, secondo cui <<*In caso di decesso dell'originario assegnatario dell'immobile, il subentro e la voltura del contratto a favore di altro soggetto, presuppongono - in aggiunta ad*

ulteriori condizioni oggetto anch'esse di verifica - che questi fosse stato già incluso nel nucleo familiare di appartenenza del defunto, sia pure per il relativo ampliamento, tramite provvedimento di ricognizione positiva da parte dell'ente gestore>>.

4.1. A tale orientamento, più rigoroso e che afferma la necessità e la natura sostanzialmente costitutiva del provvedimento ricognitivo dell'Ente gestore a seguito delle verifiche attivate dalla comunicazione di variazione/ampliamento del nucleo familiare di cui all'articolo 12, comma 5, L.R. Lazio n. 12 del 1999, si pone un secondo orientamento, che afferma invece la natura meramente ricognitiva della suddetta comunicazione, con funzione di verifica, da parte dell'Ente gestore, di un diritto peraltro da considerarsi già sorto, in funzione dell'accertamento di eventuali cause di decadenza idonee ad operare quali condizioni risolutive del diritto di subentro.

In tal senso si pone la pronuncia resa da Cass. civ., sez. III, 26 ottobre 2017, n. 25411, secondo la quale:

- in primo luogo, va ricordato che gli articoli 11 e 12, L.R. Lazio n. 12 del 1999, contengono due distinte categorie di legittimati al subentro, ossia a) i componenti del nucleo familiare originariamente assegnatario e b) componenti del nucleo familiare ampliato e che tali categorie vanno considerate autonome e non necessariamente interdipendenti, in quanto i componenti del nucleo familiare originariamente assegnatario sono assegnatari anche se non facenti parte del nucleo (pure) al momento del decesso dell'assegnatario e del subentro nell'assegnazione, il permanere della convivenza tra i due momenti non essendo contemplato tra i requisiti richiesti dalla norma;
- in secondo luogo, va rimarcato che, sia il rientro nel nucleo familiare che il diritto al subentro nell'assegnazione, non dipendono da un provvedimento autorizzatorio dell'ente gestore, ma si verificano automaticamente al ricorrere delle condizioni previste dalla legge, in quanto l'immediata comunicazione di cui all'articolo 12, comma 5, L.R. ult. cit., deve unicamente considerarsi funzionale ai poteri di verifica da parte dell'Ente gestore della sussistenza di cause - tra cui quella delle "comunicazioni non veritiere" - comportanti la mera inefficacia dell'ampliamento ai fini dell'eventuale subentro, trattandosi infatti di <<verifica che ha natura di mero accertamento, avente ad oggetto cause di decadenza dall'assegnazione (L.R. (Lazio) n. 12 del 1999, art. 12, comma 5). Cause di decadenza che, analogamente a quanto previsto per il ricorrere delle ipotesi di cui alla L.R. (Lazio) n. 12 del 1999, art. 13 operano automaticamente, comportando la risoluzione di diritto al relativo verificarsi del contratto di locazione nel quale il componente del nucleo familiare (originariamente assegnatario o ampliato) era subentrato. Le cause di decadenza in questione operano cioè quali condizioni risolutive (e non sospensive, e a fortiori di

validità) del già insorto diritto al subentro del componente del nucleo familiare nel contratto di locazione>>.

Secondo tale indirizzo coglierebbe allora nel segno il proposto ricorso, atteso che YY figurava quale componente del nucleo familiare originariamente assegnatario dell'alloggio e che l'omessa comunicazione di rientro di cui all'articolo 12, comma 5, L.R. Lazio, n. 12 del 1999, non è espressamente prevista a pena di decadenza dal successivo articolo 13, L.R. ult. cit..

5. Alla luce delle suesposte argomentazioni, ritenuta l'opportunità di assicurare la massima e contestuale espressione del contraddittorio ai fini della risoluzione della presente controversia, sia in ragione del suo rilievo nomofilattico, sia in ragione della qualità del diritto azionato in giudizio, si conclude, quindi:

- in via preliminare ed assorbente richiedendo la trattazione del presente ricorso in pubblica udienza, ai sensi dell'articolo 375, comma secondo, cod. proc. civ.

Roma, 16 novembre 2020.

Il Sostituto Procuratore Generale
Corrado dr. Mistri