



SERVIZIO QUALITÀ URBANA E POLITICHE ABITATIVE

IL RESPONSABILE

MARCELLO CAPUCCI

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (r_emiro)
Giunta (AOO_EMR)
PG/2019/0382282 del 16/04/2019 15:13:54

OGGETTO: Parere in merito alla possibilità di revoca del provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio erp pronunciata per morosità.

Rispetto alla questione della possibilità di revocare il provvedimento comunale di decadenza emesso a causa della morosità, si ritiene innanzitutto necessario esaminare la figura della revoca quale istituto rientrante nell'autotutela decisoria della pubblica amministrazione al fine di comprenderne portata e limiti, per poi esaminare la disciplina regionale in tema di decadenza per morosità.

L'autotutela decisoria è il potere della pubblica amministrazione di riesaminare, autonomamente e d'ufficio, le proprie attività provvedimentali in modo da assicurare il più efficace perseguimento dell'interesse pubblico generale affidato alle sue cure (che costituisce fonte di legittimazione e limite del proprio operato).

Gli atti con cui si manifesta il potere di autotutela si distinguono in atti di convalida¹, con cui si rimuove il vizio, di conservazione², con cui si rende l'atto inattaccabile dai ricorsi nonostante il vizio permanga, di ritiro³, con i quali la P.A. elimina i propri atti illegittimi e/o inopportuni.

Tra gli atti di ritiro la distinzione principale è tra l'annullamento d'ufficio e la revoca.

Con l'annullamento d'ufficio, disciplinato dall'art. 21-quinquies della L. n. 241/1990, la pubblica amministrazione elimina un atto che presenta dall'origine un vizio di legittimità (violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza relativa), con efficacia retroattiva (*ex tunc*), a condizione che sussista un interesse pubblico alla sua eliminazione.

Con la revoca, disciplinata dall'art. 21-quinquies, L. n. 241/1990, la pubblica amministrazione ritira un atto viziato nel merito e quindi inopportuno, inadeguato o

¹ Sono atti di convalida la convalida, la ratifica e la sanatoria.

² Sono atti di conservazione la inoppugnabilità, l'acquiescenza, la conversione e la conferma.

³ Sono atti di ritiro l'annullamento d'ufficio, la revoca, l'abrogazione, la pronuncia di decadenza e il mero ritiro (autotutela demolitoria).

ingiusto, in base ad una nuova valutazione degli interessi o perché non sussistono più le ragioni di opportunità che hanno portato all'emanazione dell'atto.

Il fondamento della revoca è quello di assicurare che l'azione amministrativa si adegui all'interesse pubblico che muta e quindi regoli in modo diverso una determinata situazione, assicurando così il perseguimento dell'interesse pubblico.

I caratteri della revoca possono essere così sintetizzati:

- Ü prescinde dall'esistenza di vizi di legittimità, potendo essere disposta per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento, nonché per una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, a condizione che sussista anche un interesse pubblico, concreto ed attuale, all'eliminazione dell'atto;
- Ü ha efficacia *ex nunc*, ossia produce effetti solo per il futuro;
- Ü ha ad oggetto provvedimenti discrezionali con efficacia durevole nel tempo (ad esempio atti normativi, piani urbanistici, autorizzazioni commerciali), con conseguente esclusione di quelli che hanno esaurito i loro effetti (ad esempio quali espropriazioni e sovvenzioni);
- Ü obbliga la p.a. ad un indennizzo se comporta pregiudizio nei confronti dei soggetti direttamente interessati.

Da questi cenni sulla revoca appare con evidenza che essa è inscindibilmente legata all'attività amministrativa discrezionale, intesa quale potere della pubblica amministrazione di assumere la decisione che appare più opportuna, tra più scelte legittime, sulla base della ponderazione dell'interesse pubblico primario con gli interessi secondari coinvolti, pubblici, privati, o collettivi.

La revoca infatti ha ad oggetto solamente provvedimenti discrezionali ossia quelli in cui l'amministrazione ha avuto la possibilità di scegliere tra azioni legittime per perseguire l'interesse pubblico ed ha optato, alla luce delle valutazioni e dei vari interessi coinvolti, per un certo contenuto provvedimentale.

Laddove l'atto è vincolato, ossia non esprime una scelta di operato rispetto al raggiungimento di un obiettivo, ma consegue ad un accertamento delle condizioni e dei fatti previsti dalla legge quale presupposto per l'adozione dell'atto, non sussiste il potere di revoca della p.a.

Ora, per quanto attiene al provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio erp si ritiene che non possa essere considerato un atto amministrativo frutto di valutazioni discrezionali ma piuttosto un provvedimento vincolato, essendo l'esito del procedimento amministrativo in cui il Comune accerta, in contraddittorio con l'interessato, se si è verificata una delle situazioni previste dalla legge quale causa di decadenza. Il contraddittorio con l'interessato ha la finalità di consentire al soggetto il suo apporto in termini di informazioni ed osservazioni, le quali sono utili all'amministrazione per chiarire se si è verificato il fatto che costituisce causa di decadenza, ma una volta che la situazione viene appurata, in un senso o nell'altro,

l'amministrazione deve agire conseguentemente pronunciando la decadenza o archiviando il procedimento a seconda delle risultanze del procedimento svolto.

La decadenza o l'archiviazione si presentano quindi come atti doverosi, non rimessi alla valutazione discrezionale dell'amministrazione.

Da quanto esposto ne deriva che il provvedimento di decadenza non appare suscettibile di revoca, essendo privo dei profili di discrezionalità amministrativa connaturali alla figura della revoca.

Ciò sembra confermato dal fatto che il legislatore regionale ha dovuto espressamente prevedere e regolamentare l'unica ipotesi in cui eccezionalmente è ammessa la revoca, su richiesta dell'interessato, che è quella prevista all'art. 30, comma 5 bis. In via straordinaria l'art. 30, comma 5 bis, prevede che, su istanza dell'interessato, il Comune revoca il provvedimento di decadenza per superamento dei limiti di reddito *“qualora il reddito del nucleo avente diritto, nell'anno successivo a quello dell'accertamento, sia rientrato entro il limite per la permanenza, per il venir meno dei fattori straordinari che avevano prodotto il superamento del medesimo limite.”*

Quindi si ritiene che il provvedimento di decadenza pronunciato per morosità, anche qualora il nucleo saldi successivamente la morosità, non possa essere revocato per applicazione dei principi generali espressi.

Vale la pena soffermarsi sul fatto che alle stesse conclusioni, ossia alla irrevocabilità della pronuncia di decadenza per morosità, si porrebbe se la questione venisse affrontata esaminando esclusivamente la disciplina regionale in tema di decadenza per morosità, che può essere così sintetizzata:

- Ü la morosità per un periodo superiore a tre mesi, nel pagamento del canone di locazione o delle quote di gestione dei servizi, è causa di decadenza, fatto salvo quanto disposto dai commi 4 e 5 dell'art. 32 (art. 30, comma 1, lettera d) e art. 32, comma 1);
- Ü il Comune verifica, prima di dichiarare la decadenza, la possibilità di sanare la morosità attraverso un piano di recupero concordato con l'assegnatario, che preveda il pagamento della somma dovuta maggiorata degli interessi legali (art. 32, comma 4);
- Ü il Comune può sospendere l'assunzione del provvedimento di decadenza quando verifica che la morosità è dovuta a gravi situazioni personali o familiari dell'assegnatario, accollandosi parte o tutto del pagamento del canone (art. 32, comma 5);
- Ü il provvedimento di decadenza per morosità determina, oltre alla risoluzione di diritto del contratto e il rilascio dell'alloggio, l'inibizione della presentazione della domanda per un periodo di due anni dalla pronuncia di decadenza e comunque finché permanga l'inadempimento del canone (art. 30, comma 2, lettera a).

La revoca del provvedimento di decadenza per successiva estinzione del debito appare incompatibile e confliggente con la disciplina riportata: il legislatore mostra chiaramente di attribuire rilevanza ed efficacia al comportamento operoso e collaborativo del nucleo qualora si collochi prima della pronuncia di decadenza, avendo il piano di recupero concordato con il Comune proprio la funzione di evitare la pronuncia. In carenza di accordo il legislatore prevede, oltre alla decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, anche l'inibizione dalla presentazione della domanda per due anni e comunque finché permanga l'inadempimento, fissando nei due anni il periodo minimo che opera a prescindere dall'eventuale estinzione del debito.

La natura sanzionatoria della pronuncia di decadenza è evidente in quanto, oltre alla conseguente inibizione della presentazione di una nuova domanda di alloggio erp, l'amministrazione prima di pronunciarla è tenuta a verificare la possibilità di definire un piano di rientro del debito e a considerare se sussiste una condizione di particolare bisogno in cui versa il soggetto che possa spiegare lo stato di morosità.

Quindi nel caso in cui l'amministrazione riscontri, nel proprio operato, una carenza partecipativa o istruttoria (ad esempio qualora la decadenza fosse pronunciata senza esperire il tentativo di concordare con l'assegnatario un piano di recupero) il provvedimento di decadenza è da ritenersi annullabile in autotutela per la presenza di un vizio di legittimità. Pertanto, in tali casi non si tratta di revoca, ma della necessità dell'amministrazione di rimuovere l'atto per svolgere gli indispensabili approfondimenti istruttori e partecipativi previsti dalla legge.

In sintesi, può concludersi che la revoca sia un istituto non applicabile al provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio erp, ivi compreso quella pronunciata per morosità, ferma restando la particolare ipotesi dell'art. 30, comma 5 bis.

Cordialmente

RL

Ing. Marcello Capucci
(firmato digitalmente)

Per informazioni sulla presente pratica rivolgersi a:
Raffaella Lumbrici, tel. 051.5276070; raffaella.lumbrici@regione.emilia-romagna.it
Nome file: L.R. n. 24 del 2001/pareri/revoca