

12215/06



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Vincenzo CARBONE - Presidente aggiunto -
- Dott. Vittorio DUVA - Presidente di sezione -
- Dott. Salvatore SENESE - Presidente di sezione -
- Dott. Vincenzo PROTO - Rel. Consigliere -
- Dott. Enrico ALTIERI - Consigliere -
- Dott. Fabrizio MIANI CANEVARI - Consigliere -
- Dott. Luigi Francesco DI NANNI - Consigliere -
- Dott. Roberto Michele TRIOLA - Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

BARRANO GIUSEPPE, elettivamente domiciliato in ROMA,
 VIA DEI GRACCHI 39, presso lo studio dell'avvocato
 ROSARIA INTERNULLO, rappresentato e difeso
 dall'avvocato FRANCESCO ALBA, giusta delega a margine
 del ricorso;

- ricorrente -

contro

SOCIETA' COOPERATIVA MORGANTINA A .R.L.;

ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE BOLLI - ESENTE DIRITTI

Oggetto

Coop. edilizia economica popolare
giurisdizione

R.G.N. 2859/04

Cron. 12215

Rep.

Ud. 27/04/06

2006

1427



- *intimata* -

avverso le sentenze nn. 550/01 del Tribunale di CALTAGIRONE, depositata il 19/10/01 e n. 1879/03 del Tribunale amministrativo regionale di CATANIA, depositata il 07/11/03;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 27/04/06 dal Consigliere Dott. Vincenzo PROTO;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Domenico IANNELLI che ha concluso per l'A.G.A.

Svolgimento del processo

Con atto notificato il 17 settembre 1992 il sig. Giuseppe Barrano convenne davanti al Tribunale di Caltagirone la Società Cooperativa Edilizia Morgantina a r.l., proponendo opposizione avverso la delibera del consiglio di amministrazione del 30 luglio 1992 con la quale era stato escluso, come socio, dalla cooperativa.

Con sentenza del 4-19 ottobre 2001 il Tribunale dichiarò il proprio difetto di giurisdizione in base alla considerazione che le controversie attinenti alla qualità di socio di cooperativa edilizia siciliana regionale sono sottratte alla giurisdizione ordinaria, essendo il rapporto tra socio e cooperativa tutelabile davanti al giudice amministrativo secondo le previsioni del r.d. 28 aprile 1938, n.1165, applicabile alla Re-



gione alla stregua dell'art.4 del d.p.r. 1°luglio 1977,
n.683.

Il giudizio fu riassunto davanti al giudice amministrativo (Sezione distaccata di Catania), che, con sentenza 7 ottobre-7 novembre 2003 declinò la propria giurisdizione, sul rilievo che il Barrano avrebbe dovuto previamente contestare la perdita della propria qualità di socio dinanzi alla competente commissione di vigilanza per l'edilizia economica e popolare.

Il conflitto negativo di giurisdizione è denunciato dal Barrano con ricorso per cassazione ai sensi dell'art.362 c.p.c..

La Società Cooperativa Morgantina non ha svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

1.1. Il ricorrente, nel denunciare con il primo motivo, il conflitto di giurisdizione tra il giudice ordinario e quello amministrativo, deduce la violazione e la falsa applicazione dell'art.53, lett.e) del d.lgs. n.112 del 30 marzo 1998, in relazione all'art.360 n.1 c.p.c., e sostiene che erroneamente, a seguito della soppressione delle funzioni giurisdizionali delle commissioni per l'edilizia economica e polare, è stata esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie di cui all'art.131 del r.d. 28 aprile



1938, n.1165.

1.2. Il conflitto deve essere risolto dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario alla stregua delle seguenti considerazioni.

1.3. Il funzionamento e le attività delle cooperative edilizie (già disciplinate nell'art.2 della legge 31 maggio 1903, n.254 e, successivamente, nell'art.5 del t.u. 30 novembre 1919, n.2318, sull'edilizia popolare ed economica) hanno trovato organica regolamentazione nel r.d. 28 aprile 1938, n.1165 (approvazione del t.u. delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica; d'ora in poi, t.u.), contenente norme sui requisiti dei soci e sulla perdita della qualità di socio; sulla prenotazione sull'assegnazione e il trasferimento degli alloggi; sull'approvazione dei progetti, sul collaudo e sulla manutenzione dei fabbricati; nonché sulle cause di decadenza dal contributo e sulla destinazione del patrimonio in caso di scioglimento della cooperativa.

In questa normativa la posizione del socio si articola in più fasi - l'assegnazione dell'alloggio (concretatesi nella consegna al socio e nell'obbligo di questi di occuparlo a pena di decadenza), la stipulazione del contratto di mutuo edilizio individuale (in virtù del quale l'assegnatario acquista la proprietà dell'alloggio), il riscatto (mediante il quale il pro-



prietario acquista il potere di disporre dell'alloggio)
- e in una gamma di situazioni giuridiche soggettive
(aspettativa, interesse legittimo e diritto soggettivo)
sottoposte a tutela differenziata.

Precisamente, la cognizione delle controversie at-
tinenti alla prenotazione e all'assegnazione degli al-
loggi, alla posizione e alla qualità di socio o ai rap-
porti sociali tra socio e cooperativa, è attribuita al-
le commissioni di vigilanza (in primo grado alla com-
missione regionale e, in secondo grado, alla commissio-
ne centrale), le cui decisioni sono impugnabili davanti
al Consiglio di Stato, *nei casi previsti dall'art.26
del testo unico approvato con r.decreto 26 giugno 1924,
n.1054 (art.31): competenza, questa, prevista (come
enuncia il capo II° del titolo VII del t.u.) per le co-
operative a contributo erariale; mentre, per le altre
cooperative, è competente il giudice ordinario, ancor-
ché esse abbiano volontariamente recepito la disciplina
pubblicistica (S.U. 19 novembre 2001, n.14542, in mo-
tiv.)*.

Stipulato il contratto di mutuo edilizio individua-
le, con il quale il socio acquista la proprietà
dell'alloggio, vengono meno i poteri della commissione
(S.U.23 settembre 1997, n.9350, *ex multis*).

E' in questo quadro che si forma e si consolida



(S.U.19 gennaio 1991, n.516; S.U.17 febbraio 1992, n.1912; S.U.26 aprile 1993, n.4905; S.U.2 agosto 1994, n.7189; *ex plurimis*) l'orientamento secondo cui, ai sensi dell'art.131 r.d. 1165/38, la giurisdizione è attribuita al giudice amministrativo *ratione materiae*, a prescindere cioè dal fatto che le posizioni dedotte in causa abbiano natura di interesse legittimo ovvero di diritto soggettivo; orientamento riaffermato (tra le altre, S.U. 19 novembre 2001, 14542 e S.U.21 gennaio 2002, n.637) nella sopravvenienza del d.lgs. 31 marzo 1998, n.80 (recante disposizioni di giurisdizione amministrativa, in attuazione dell'art.11, comma 4, l.15 marzo 1997, n.59), che - stabilendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici, di edilizia e di urbanistica (artt.33 e 34) - ha ampliato il criterio distintivo delle competenze giurisdizionali ancorato ai blocchi di materie, e - ritenuto ininfluyente, al fine della soluzione della questione di giurisdizione, stabilire se la giurisdizione attribuita al giudice amministrativo fosse (o non) correlata alla competenza contenziosa delle commissioni di vigilanza - è stato ulteriormente ribadito (S.U.13 novembre 2000, n.1175 e S.U.21 gennaio 2002, n.637, nonché 637/02 cit.) anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 1998, n.112, col quale sono



state soppresse le funzioni giurisdizionali delle commissioni di vigilanza.

1.4. Il Collegio ritiene, tuttavia, che questo indirizzo deve essere riconsiderato alla luce del nuovo assetto normativo della materia e dei recenti interventi della giurisprudenza costituzionale in tema di ripartizione di giurisdizione.

1.5. La cooperazione di abitazione, concepita nel t.u., come strumento statale di attuazione di politiche sociali per la casa (attraverso il c.d. contributo erariale dello Stato in conto capitale od interessi, la definizione rigorosa dei requisiti di ammissione e delle modalità di assegnazione, la fissazione dei corrispettivi per l'assegnazione, i controlli affidati al Ministero dei lavori pubblici dell'attività della cooperativa, lo scopo mutualistico), che avevano indotto la dottrina a qualificare la cooperativa come un soggetto privato di interesse pubblicistico, è rimasto tale fino alla legge 10 novembre 1965, n.1179 (con cui è stato convertito in legge il decreto-legge n.1022 del 6 settembre 1965, recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia), che ha sostituito il contributo erariale con un'agevolazione concessa sui mutui.

Con questa legge per la cooperativa di abitazione si delinea, infatti, un sistema, non più informato, co-



me quello anteriore, al contributo erariale, ma ad una logica di agevolazione del credito: in luogo di un intervento nel settore dell'edilizia economica e popolare, vi è un sostegno a favore dell'edilizia convenzionata e (in generale) dei cittadini per l'acquisto della prima casa. La cooperativa diventa, insomma, uno dei vari soggetti privati al quale sono riservati spazi agevolativi.


Un'ulteriore svolta si registra con la legge 17 febbraio 1992, n.179 (recante norme per l'edilizia residenziale pubblica) che, di fatto, riconosce (come è stato puntualmente rilevato in dottrina), un ruolo diverso alla cooperativa edilizia - non più rinchiuso nella prospettiva causale dell'assegnazione dell'abitazione - ormai aperta a nuove prospettive di impresa come attività di recupero del patrimonio edilizio.

Questo processo di progressiva privatizzazione è consacrato nell'art.53 del d.lgs. 31 marzo 1998, n.112 (sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, già richiamato retro, sub 1.3.), che ha soppresso le funzioni giurisdizionali delle commissioni centrale e regionali di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica; funzioni cui sulla base della lettera della legge (stante



il testuale riferimento dell'art.131, ult.comma, del t.u. all'art.26 del r.d. 26 giugno 1924, n.1054) appariva strettamente correlato (come ha osservato la già citata sentenza 1175/2000) *il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.*

Il processo di privatizzazione trova, poi, definitiva attuazione con l'art.16 della legge 30 aprile 1999, n.136 (sul sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per gli interventi in materia di opere a carattere ambientale), che, con norma di carattere interpretativo, ha stabilito la non applicabilità del t.u., a partire dalla legge 10 novembre 1965, n.1179, *agli interventi realizzati dalle cooperative edilizie di abitazione ammessi a beneficiare delle agevolazioni previste dal titolo II° dello stesso decreto-legge e dalle successive leggi di finanziamento, nonché dalle agevolazioni previste per i programmi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 5 agosto 1978, n.457 e successive leggi di finanziamento, alla legge 17 febbraio 1992, n.179 e successive modificazioni e alla presente legge: norma intervenuta quando ormai, nella elaborazione giurisprudenziale, il contributo erariale era considerato del tutto equivalente, ai fini della pronuncia sulla giurisdizione, alla sovvenzione pubblica espressa in forme agevolative diverse -*





quali il pagamento degli interessi sui mutui (cfr., tra le altre, S.U.19 novembre 2001, n.14542 e S.U.27 ottobre 2003, n.16095) ovvero il finanziamento regionale (v., ex multis, S.U.13 novembre 2000, n.1173 e S.U..19 novembre 2001, n.14542); - da interpretarsi, quindi, in coerenza con il quadro sistematico, estendendone l'ambito applicativo alle cooperative a contributo erariale, ancorché le cooperative di cui al capo II° titolo VII del t.u. non siano esplicitamente richiamate nel testo della disposizione.

1.6. Questa conclusione - cui consegue l'applicabilità alle cooperative edilizie dei principi elaborati per le cooperative non regolate da specifiche normative - è anche in linea con la più recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, con la sentenza n.204 del 2004, la quale, chiarito che per l'istituzione di un comparto di giurisdizione esclusiva conforme all'art.103, comma primo, Cost. deve sussistere, oltre all'obbiettivo ed apprezzabile intreccio di situazioni soggettive di diritto e di interesse, un diffuso potere autoritativo e/o di supremazia dell'amministrazione, ha superato il criterio (cui era informato l'art.7 della legge 21 luglio 2000, n.205, contenente disposizioni in materia di giustizia amministrativa) di delimitazione della giurisdizione tra giu-



dice amministrativo e giudice ordinario basato sul principio della ripartizione della materia.

1.7. Nel nuovo assetto il riparto della giurisdizione è, dunque, fondato sulle comuni regole correlate alla posizione soggettiva prospettata nel giudizio. Sicché, distinta la fase di natura pubblicistica - caratterizzata dall'esercizio di poteri finalizzati al perseguimento di interessi pubblici, e, corrispondentemente, da posizioni di interesse legittimo del privato - da quella di natura privatistica - nella quale la posizione dell'assegnatario assume natura di diritto soggettivo, in forza della diretta rilevanza della regolamentazione del rapporto tra ente ed assegnatario - sono da attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie attinenti a pretesi vizi di legittimità dei provvedimenti emessi nella prima fase; mentre sono riconducibili alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie in cui siano in discussione cause sopravvenute di estinzione o di risoluzione del rapporto (cfr. Cass. 28 gennaio 2005, n. 1731).

1.8. Nella fattispecie si configura la seconda ipotesi, in quanto la controversia non inerisce alla fase pubblicistica, ma attiene alle vicende del rapporto sorto per effetto del provvedimento di assegnazione, e tende a far valere, attraverso la contestazione della



delibera di esclusione, la titolarità del diritto soggettivo del ricorrente alla conservazione del godimento dell'immobile.

1.9. Deve essere, dunque, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, e, cassate entrambe le sentenze impugnate, la causa va rimessa al giudice ordinario già adito.

2. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese dell'intero giudizio.

Resta così assorbita la censura svolta con il secondo motivo, relativa alle spese processuali delle pregresse fasi del giudizio.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cassa le sentenze impugnate e compensa le spese dell'intero giudizio.

Così deciso il 27 aprile 2006 nella camera di consiglio delle S.U.

Il Cons. est.

Il Presidente

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria
24 MAG. 2006

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista