

n. 5764/2024 RG



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Padova, in composizione monocratica, nella persona della Giudice Maria Antonia Maiolino, nella causa civile n. 5764/2024 RG

TRA

E S (C.F.), con l'avv. PRETE LUIGI

- attrice -

E

A. (), contumace

COMUNE DI (), con l'avv. M V e con l'avv.

P M () VIA ; avv.

S F () VIA ; avv. L

M () VIA

; avv. L C D () VIA

; con domicilio in COMUNE DI

- convenuto -

CONCLUSIONI

Per parte attrice:

Nel merito

Accogliere l'interposta impugnativa giurisdizionale, siccome palesemente infondata sia in fatto sia in diritto, e conseguentemente disporsi l'annullamento dell'intimazione di rilascio di cui al prot. n. datata 7.09.2024, notificato in pari data, dichiarando vigente l'originario contratto di locazione e sussistenti i requisiti di legge.

In via subordinata

Dichiarare escluso dal conteggio ISEE il riferimento "mobiliare" del conto corrente cointestato al padre della deducente e allo stesso e conseguentemente all'accertamento da parte del CTU dichiarare che nell'ultimo quinquennio, ed attualmente, la ricorrente era titolare di un reddito ISEE



inferiore al limite di decadenza della L.R. 39/17; conseguentemente dichiarare nullo ed illegittimo il provvedimento di decadenza emesso.

In via subordinatissima

Accertato e dichiarato che l'azione intrapresa dall'intimante si configura contraria alle norme stabilite dagli artt. 2, 3 e 117 Cost.; ma anche dei diritti fondamentali dell'uomo riportati sia all'art. 34.3 EUCFR sia all'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'articolo 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) che riconoscono il diritto alla casa come parte del diritto ad un adeguato standard di vita e quale diritto umano, sollevare il dubbio di legittimità costituzionale della L.R. n. 39/2017 in ragione della quale controparte agisce rispetto agli stessi artt. 2,3 e 117 Cost. e quegli altri meglio visti dal Tribunale.

Spese rifuse.

Per parte convenuta:

chiede il rigetto del ricorso.

Spese rifuse.

FATTO E MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La signora E S , sposata con A T , occupa l'alloggio di proprietà del Comune di , sito a , in via , concesso in locazione con ordinanza del 29.8.1986 (doc. 1 ricorrente), in quanto vincitrice nella graduatoria "Giovani coppie". L'appartamento veniva consegnato l'11.09.1986 (doc. 2 ricorrente), mentre il garage il 28.9.1989 (doc. 3 ricorrente).
2. Dal 2001 l'ente gestore dell'alloggio è stato A di P . Il locatore - riferisce la signora S - negli anni non ha curato la manutenzione dell'immobile, di cui si è occupato il nucleo familiare occupante senza ricevere alcun rimborso da A ; che ha anzi continuato a percepire il canone pieno (esemplificativamente le ricevute degli ultimi cinque anni doc.ti 6, 7, 8, 9, 20 ricorrente).
3. La situazione – prosegue la ricorrente - è rimasta invariata finchè nel 2017 il signor A T ha deciso di andare in pensione (docc. 10 e 11 ricorrente), salvo accorgersi poco dopo che le entrate dopo il pensionamento non consentivano di proseguire una vita dignitosa (doc. 12 ricorrente), poiché quasi un quarto degli introiti venivano spesi per il pagamento dell'affitto, a cui seguivano le spese condominiali e delle utenze e quelle del vivere quotidiano.
4. Quindi il signor T ha deciso di ritornare a lavorare – per almeno un quinquennio - con lo scopo di aumentare il suo fondo pensione, poiché essendo lavoratore autonomo (tipografo), la circostanza gli avrebbe consentito di incrementare la pensione di circa € 200 al mese.



5. La signora S riferisce di occuparsi dell'accudimento dell'anziano padre che è in casa di riposo da qualche mese, cosicché per evitare allo stesso ogni spostamento, risulta anche cointestatario del conto (con incidenza negativa sul conteggio ISEE, utilizzato per la verifica della permanenza dei presupposti reddituali), che invece è di esclusiva proprietà del genitore.
6. Nel 2023 – racconta la ricorrente - l'ISEE ha raggiunto la somma di circa € 44.000 (doc. 13 ricorrente) e quando fu consegnato all'A la conduttrice era convinta si applicasse l'art. 36, n. 3, della L.R.V. 39/17: le era stato infatti spiegato che l'unica conseguenza del superamento della soglia di reddito sarebbe stata l'applicazione di un canone di locazione superiore. Al contrario, A ha avviato un procedimento di decadenza, cui ha fatto seguito la relativa comunicazione di decadenza del 27.9.2024 (doc. 16 ricorrente).
7. L'attuale situazione ISEE dell'assegnataria è di € 39.579,07 (doc. 14 ricorrente) quindi sostanzialmente nei limiti di assegnazione, salvo il superamento di 3 euro; ancora, con il 2024, avendo A T raggiunto lo "scopo pensionistico", non godrà di alcun altro reddito se non quello da pensione (doc. 15 ricorrente).
8. La ricorrente ha quindi concluso chiedendo l'annullamento dell'intimazione di rilascio di cui al prot. n. 0 datata 7.09.2024, notificata in pari data.
9. In via subordinata, che sia dichiarato escluso dal conteggio ISEE il riferimento "mobiliare" del conto corrente cointestato al padre, accertando di conseguenza che nell'ultimo quinquennio la ricorrente è stata titolare di un reddito ISEE inferiore al limite di decadenza della L.R. 39/2017.
10. In via subordinatissima che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della L.R. n. 39/2017 per violazione degli artt. 2, 3, 117 Cost, in quanto il comportamento del locatore in tutti questi anni ha fatto sorgere nel conduttore l'affidamento legittimo sul fatto che avrebbe potuto, sostenendo il pagamento di un canone maggiore, continuare a lavorare per poter avere dopo cinque anni un maggior reddito pensionistico, poiché quello del 2018 non consentiva la sopravvivenza della famiglia.
11. Si è costituito in giudizio il Comune di , sostenendo che ai sensi della L.R.V 39/2017 e del Regolamento 4/2018, il contratto di locazione dell'alloggio ERP assegnato alla ricorrente poteva essere rinnovato solo con un indicatore ISEE-ERP, rappresentativo della situazione economica del nucleo familiare non superiore ad € 39.576,25.
12. La certificazione ISEE del nucleo familiare costituito dalla ricorrente e dal marito A T , rilasciata in data 6.03.2024 presentava ISEE Ordinario pari a € 42.245,39 (docc. n. 1, 1bis resistente) ed un ISEE-ERP con valore pari a € 44.232,66, ben superiore al presupposto reddituale per il rinnovo del contratto. Il contratto, quindi, non poteva essere rinnovato e il Settore



- Servizi Sociali ha avviato il procedimento di decadenza con comunicazione di avvio prot. n. 0 del 27.05.2024, notificata all'odierna ricorrente in data 24.06.2024 (doc. n. 3 resistente).
13. Solo successivamente al termine assegnato per la presentazione di eventuali deduzioni scritte e documentazione la conduttrice ha trasmesso attestazione ISEE ordinario rilasciata in data 2.08.2024 (docc. 4 e 4bis resistente): sennonché con nota protocollo n. 0 del 20.08.2024 veniva comunicato alla signora S che l'attestazione presentava anomalie e che, comunque, non modificava né integrava quanto contestato in ordine al superamento della soglia ISEE-ERP (doc. 5 resistente).
14. Nel frattempo, nella seduta del 27.08.2024, la Commissione Alloggi della Provincia di esprimeva parere positivo alla decadenza per la perdita dei requisiti economici per l'assegnazione dell'alloggio (doc. 6 resistente) ed il Settore Servizi Sociali del Comune con provvedimento prot. 0 del 27.09.2024, regolarmente notificato all'assegnataria in data 27.09.2024, disponeva la decadenza dall'assegnazione dall'alloggio, intimandone il rilascio entro il termine di 90 giorni dal ricevimento del provvedimento (doc. n. 7 resistente).
15. Quanto al documento contrattuale originario, il Settore Servizi Sociali, con nota prot. n. 0 del 06.12.2024, ne ha richiesto copia all'Agenzia delle Entrate (doc. 11 resistente), che inviava la "denuncia di contratto verbale di locazione ed affitto di beni immobili", atto n. 12649/3/1997 del registro di , precisando essere l'unico atto presente nell'anagrafe tributaria tra le parti Comune di e S E docc. 12 e 13 resistente).
16. Nel merito sostiene l'Amministrazione che è pacifico il superamento del limite reddituale da parte del nucleo familiare della sig.ra S ed, anzi, dalle dichiarazioni ISEE acquisite successivamente al provvedimento di decadenza si evince il permanere di una situazione economica del nucleo che supera il limite previsto dalla legislazione regionale. Segnatamente: dalla dichiarazione ISEE Ordinaria rilasciata in data 16.10.2024 si evince un valore di € 39.579,07 (doc. 15 resistente) cui corrisponde un valore ISEE-ERP di € 41.566,33 (doc. 16 resistente); dalla dichiarazione ISEE Ordinaria acquisita in data 04.12.2024 si evince un valore di € 39.418,66 (doc. 17 resistente) da cui si evince un valore ISEE-ERP di € 41.405,92 (doc. 18 resistente).
17. Infatti, l'indicatore ISEE-ERP cui fa riferimento l'art. 27 L.R.V. 39/2017, previsto specificamente per l'assegnazione e permanenza negli alloggi ERP, va distinto dall'indicatore ISEE Ordinario: per l'anno 2024 il valore (aggiornato con Decreto n. 17 del 20 febbraio 2024) è € 22.615,00.
18. Ciò premesso, l'art. 34 L.R.V. 39/2017 stabilisce che i contratti di locazione degli alloggi ERP hanno una durata di cinque anni e sono rinnovati per un uguale periodo, purché permanga il presupposto della permanenza dei requisiti per l'assegnazione dell'alloggio ai sensi dell'articolo 25, comma 3; in particolare, il requisito economico di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 25



che può ritenersi rispettato se il valore dell'ISEE-ERP non supera del 30 per cento il valore di accesso fissato dall'articolo 27, comma 3 citato.

19. Il contratto di locazione di cui è titolare la ricorrente – prosegue il Comune – aveva una durata di 5 anni dall'1.07.2019 al 30.06.2024 e rientra nella fattispecie di cui all'art. 34 comma 1 bis L.R.V. 39/2017, che a sua volta prevede una disciplina speciale in ordine al requisito economico per i contratti di locazione di cui all'articolo 50 L.R.V. 39/2017, ossia i contratti in essere al novantesimo giorno decorrente dalla pubblicazione sul BUR del Regolamento 4/2018 (il 15.11.2018) ed a cui è attribuita una durata di cinque anni decorrenti dal 01.07.2019. E' infatti previsto che gli assegnatari "hanno diritto al rinnovo se il valore dell'ISEE-ERP non supera del 75% il valore di accesso fissato dall'articolo 27, comma 3": quindi, poteva essere rinnovato solo se il valore dell'ISEE-ERP non superava il valore determinato ai sensi dell'articolo 27, aumentato del 75%, pari ad € 39.576,25 (corrispondente al valore fissato dall'art. 27 comma 3 aggiornato per il 2024 di € 22.615,00 maggiorato del 75%).
20. Rimane quindi irrilevante che "l'attuale situazione Isee è di € 39.579,07= (doc. 14) sostanzialmente (salvo 3 euro) nei limi di assegnazione". Invero, l'ISEE cui fa riferimento la ricorrente, è stato rilasciato in data 16.10.2024, quindi successivamente al provvedimento di revoca e si tratta di un ISEE Ordinario e non dell'ISEE-ERP, che corrisponde ad € 41.566,33, superiore al limite di legge: la circostanza priva la Pubblica Amministrazione di qualsiasi discrezionalità, risultando via obbligata la decadenza con provvedimento vincolato.
21. Quanto al dubbio di costituzionalità sollevato, lo stesso – sostiene il Comune - risulta del tutto generico ed ipotetico, in quanto non sono state neppure individuate le disposizioni della Legge Regionale contrarie al dettato costituzionale o alle fonti internazionali citate e non sono specificati i motivi in ordine alla rilevanza o non manifesta infondatezza della questione.
22. Parte resistente ha quindi concluso chiedendo il rigetto della domanda.
23. A seguito del deposito della denuncia di contratto verbale da parte del Comune, parte ricorrente ha integrato le proprie difese affermando che il contratto verbale andava necessariamente interpretato non come contratto a canone vincolato ERP, bensì come contratto di locazione ordinario soggetto alla l. 392/1978.
24. Il Comune ha replicato che il contratto non poteva ritenersi verbale, ma integrato dalla reciproca manifestazione di volontà delle parti.
25. La causa è stata istruita in via documentale ed a mezzo ctu contabile, affidata alla dott.ssa
26. La causa è stata incamerata per la decisione con provvedimento 3.2.2026, a seguito del deposito di difese conclusive e della precisazione delle conclusioni con note ex art. 127ter c.p.c.



27. Va preliminarmente dichiarata la contumacia di A _____, che non si è costituito nonostante la rituale e tempestiva notifica di ricorso e decreto di fissazione di udienza.

La forma scritta del contratto di locazione

28. La ricostruzione di parte ricorrente per cui il contratto di locazione sarebbe stato concluso in forma verbale e non scritta non è condivisibile.

29. Tutti i contratti conclusi dalla Pubblica Amministrazione, che siano contratti di locazione a canone libero o con canone vincolato per edilizia residenziale pubblica devono essere conclusi in forma scritta a pena di nullità: il vincolo di forma non è infatti collegato al contenuto dello specifico contratto ma piuttosto alla natura del soggetto contraente, ovvero la Pubblica Amministrazione (sulla necessità della forma scritta a pena di nullità per i contratti conclusi dalla Pubblica Amministrazione si leggano tra le molteplici Cass. n. 9975/2014, Cass. n. 13886/2011, Cass. n. 17550/2008; Cass. n. 11687/1999 spiega poi le ragioni sottese al principio: “La regola per cui tutti i contratti della Pubblica Amministrazione e in genere degli enti pubblici devono essere stipulati per iscritto rinviene la sua "ratio" nell'esigenza di identificare esattamente il contenuto negoziale e rendere possibile i controlli delle autorità”).

30. Cosicché, a meno che non si ritenga nullo il contratto di locazione sin dall'inizio a prescindere dalla sua natura vincolata o meno, va condivisa la tesi di parte resistente, per cui il contratto è stato concluso con reciproco scambio non contestuale della manifestazione di volontà: la richiesta di assegnazione dell'immobile da parte della signora S _____ a valere quale proposta contrattuale e il provvedimento di assegnazione da parte del Comune a valere quale accettazione (sul provvedimento amministrativo quale espressione di accettazione di una proposta contrattuale si legga Cass. n. 32337/2023, Cass. SSUU n. 9775/2022). E ciò a dispetto della “denuncia di contratto verbale di locazione ed affitto di beni immobili” presentata per la registrazione del patto in data 17/10/1997 (doc. 13 resistente): il fatto che il contratto sia stato dichiarato come verbale non toglie infatti che lo scambio documentale di volontà vi sia stato.

L'applicabilità al contratto di locazione della disciplina ex l. 392/1978

31. Va piuttosto esaminato il preteso effetto caducatorio dell'originaria assegnazione riservata alla signora S _____ (doc. 26 resistente) a seguito dell'iniziale rinuncia all'alloggio attribuito (doc. 28 resistente) e va interpretato il contenuto contrattuale, tenendo conto delle difese della conduttrice, che evidenzia l'assenza di riferimenti alla natura vincolata della locazione nei documenti scambiati tra le parti: le questioni vanno esaminate tenendo conto dell'integrale contenuto dei documenti depositati.

32. Sotto un primo profilo, il provvedimento 29/8/1986, con cui alla signora S _____ viene assegnato l'alloggio “sostitutivo” (doc. 1 ricorrente), richiama espressamente il bando originario e la



- procedura di assegnazione. Si ricorda infatti che la signora S è inserita “nella graduatoria delle giovani coppie” con un punteggio che le consente “l’assegnazione di un alloggio di proprietà comunale riservato al suddetta categoria“, si ricorda come l’assegnataria abbia chiesto di avere un alloggio in località e si dà atto dell’individuazione di “un alloggio adeguato al suddetto nucleo familiare” proprio a : cosicché non può che concludersi nel senso che questo provvedimento di assegnazione del 29/8/1986 è a conclusione del bando del 4/6/1985 (doc. 24 resistente) e dell’approvazione della graduatoria del 22/5/1986 (citato doc. 26).
33. Non vi è stata quindi alcuna decadenza dall’assegnazione deliberata dal Comune, come afferma invece la ricorrente.
34. Sotto il secondo profilo, il bando con cui il Comune di delibera l’assegnazione di 164 alloggi a determinate categorie di persone, tra cui le giovani coppie, si limita a richiamare detti alloggi come costruiti ai sensi “dell’art. 2 della legge 94/82” (in realtà intende fare riferimento all’art. 2 del d.l. 9/1982, come modificato dall’articolo unico della citata legge 94/1982).
35. Detto art.2 stabilisce tra l’altro che “Gli alloggi di cui al comma precedente sono assegnati in locazione ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, da parte dei comuni o consorzi interessati.
36. Nell’ambito dei beneficiari una quota non superiore al trenta per cento può essere riservata ai soggetti per i quali ricorrono le condizioni previste dall’articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035, e successive modificazioni e integrazioni, nei cui confronti si applica il canone di locazione ai sensi dell’articolo 22 della legge 8 agosto 1977, n. 513”.
37. Quindi la previsione normativa stabilisce una particolare disciplina per la costruzione di questi immobili destinati a soddisfare le esigenze abitative di nuclei familiari che per situazioni reddituali, di salute o perché all’inizio di un percorso di vita presentassero qualche difficoltà nel reperire un alloggio. La norma però non solo non fa esclusivo riferimento alla destinazione degli alloggi alla locazione con canone vincolato tipica dell’edilizia residenziale pubblica, ma espressamente prevede che gli immobili siano assegnati in locazione ai sensi della l. 392/1978 e che solo una percentuale degli immobili (il 30%) siano destinati alla locazione con il canone calmierato riservato agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 22 l. 513/1977).
38. Il richiamo normativo, quindi, non offre alcun aiuto nell’interpretazione della volontà contrattuale manifestata dalle parti al momento della conclusione della locazione.
39. Andando oltre il momento del bando, nel momento in cui il Comune di delibera l’assegnazione degli alloggi a giugno 1985 (citato doc. 24 resistente) ancora una volta si limita a richiamare l’art. 2 della l. 94/1982, senza alcun riferimento espresso alle condizioni economiche riservate ai conduttori; infine, anche la domanda della signora S (doc. 25 resistente) fa



riferimento all'assegnazione di un alloggio costruito ai sensi del citato art. 2 l. 94/1982, senza riferimenti alla natura vincolata o ordinaria della locazione.

40. Ora, la decisione della causa pretende che si chiarisca se il contratto vada o meno ricondotto alla disciplina dei contratti vincolati ERP, a prescindere dalla condotta tenuta dalle parti in tutti questi anni.
41. Ebbene, la disciplina delle locazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica assume natura speciale rispetto all'ordinario contratto di locazione e, del resto, il citato art. 2 stabilisce quale regola la destinazione degli alloggi alla locazione ai sensi della l. 392/1978 (quindi come locazione ordinaria) e solo come eccezione limitata al 30% degli immobili la loro destinazione a locazioni con canone vincolato.
42. Calando la fattispecie astratta nel caso concreto, i due documenti estremamente scarni con cui vi è stato l'incontro di volontà tra la signora S. ed il Comune di si limitano a richiamare gli immobili costruiti ai sensi dell'art. 2 del d.l. 9/1982, come modificato dalla l. 94/1982: alla luce delle concrete modalità con cui si è ritenuto concluso il contratto scritto manca infatti qualsiasi elemento documentale che consenta di riconoscere la volontà delle parti di incanalare il contratto nella disciplina rigida pattizia tipica delle locazioni ERP.
43. Deve quindi concludersi nel senso che la locazione è stata conclusa secondo le regole ordinarie della l. 392/1978: di conseguenza non è percorribile la via della decadenza dall'assegnazione seguita dal Comune di .

Conclusioni

44. Concludendo, va accertato che il Comune di non ha diritto di dichiarare la decadenza dall'assegnazione dell'immobile occupato dalla signora S. né di pretendere il rilascio del bene: va quindi dichiarata l'illegittimità del provvedimento di decadenza e dell'intimazione di rilascio di cui al prot. n. 0/ del 7.09.2024.
45. Le ulteriori questioni sollevate rimangono assorbite.
46. Con riferimento alle spese di lite, se il Comune resistente va condannato alla rifusione delle spese sostenute dalla signora S. in applicazione del principio della soccombenza, le spese di lite vanno invece poste a carico di parte ricorrente in via definitiva, atteso che la difesa che ha giustificato l'accertamento contabile è risultata smentita dall'analisi condotta dalla dott.ssa . Le spese vanno invece compensate nel rapporto tra ricorrente ed A. , atteso che tutta la vicenda trae origine dalla concreta modalità con cui è stato concluso il contratto di locazione da parte del Comune di .
47. Gli oneri sono liquidati in dispositivo, sulla base dei parametri stabiliti per le cause di cognizione ordinaria avanti al Tribunale, considerando lo scaglione di valore fino ad € 5.200 – come indicato



in sede di iscrizione a ruolo - e riconoscendo quattro fasi di attività: le prime due a valori medi e la terza e quarta a valore tra minimo e medio, giacché sotto un primo profilo la fase istruttoria è consistita nello svolgimento della ctu contabile, su cui già si è detto, mentre la fase decisoria si è svolta in modo snello e senza udienza.

48. Dall'art. 282 c.p.c. discende la provvisoria esecutività della presente decisione.

PQM

Il Tribunale di Padova, II sezione civile, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando nella causa in epigrafe indicata (r.g. n. 5764/2024), disattesa ogni diversa istanza, domanda ed eccezione, così provvede:

- dichiara la contumacia di A .
- dichiara l'illegittimità del provvedimento indirizzato alla signora E S di decadenza e dell'intimazione di rilascio di cui al prot. n. 0499610 del 7.09.2024;
- condanna il Comune convenuto a rifondere alla ricorrente le spese di lite, liquidate in € 2.000, oltre € 125 per anticipazioni, 15% sugli importi imponibili, iva e cpa come per legge; compensa le spese di lite tra ricorrente ed A ;
- pone le spese di ctu in via definitiva a carico di parte ricorrente.

Padova, 03/04/2026

La Giudice

Maria Antonia Maiolino



