

RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Diniego di assegnazione di un alloggio di edilizia sociale - Diniego annullato in s.g. in quanto illegittimo e fondato sull'erronea interpretazione di una norma regolamentare dal chiaro significato - Domanda risarcitoria - Può essere accolta.

Tar Piemonte - Torino, Sez. II, 4 aprile 2022, n. 316

“[...] il Collegio condivide le conclusioni raggiunte dalla sentenza n. 737/2020 in ordine all'illegittimità dell'ultimo diniego frapposto dall'amministrazione comunale: segnatamente, poiché il trasferimento coattivo dell'immobile non era dipeso unicamente dalla procedura esecutiva per morosità condominiale, il Comune non avrebbe dovuto appurare il requisito di cui all'art. 9, comma 3, del regolamento 385/2018. L'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa è ravvisabile anche rispetto ai precedenti dinieghi, poiché le cause ostative addotte dal Comune il -OMISSIS- sono state tutte superate all'esito del riesame domandato dall'interessata, mentre le carenze informative attenevano all'irrilevante requisito di cui al citato art. 9, comma 3. Del resto, il Comune ha attestato la sussistenza dei presupposti per l'assegnazione dell'alloggio nella seduta del -OMISSIS-, assegnando poi alla ricorrente l'immobile sito in -OMISSIS-.

8. Quanto all'elemento soggettivo, l'onere probatorio del ricorrente è attenuato, posto che la colpa dell'apparato può desumersi da indici presuntivi, tra cui l'acclarata illegittimità del provvedimento, il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto e il carattere vincolato o discrezionale della statuizione amministrativa, spettando all'amministrazione dimostrare di essere incorsa in un errore scusabile [...].

Nel caso di specie è ravvisabile la colpa del Comune, tenuto conto del carattere vincolato del provvedimento e della sua illegittimità, derivante dall'erronea interpretazione di una norma (l'art. 9, comma 3, del regolamento) di chiara formulazione [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2022 la dott.ssa Martina Arrivi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha agito per il risarcimento dei danni subiti a causa della mancata assegnazione, da parte del Comune di Torino, di un alloggio di edilizia sociale.

1.1. L'istanza di assegnazione è stata presentata, in data -OMISSIS-, in relazione all'emergenza abitativa di cui all'art. 9 del regolamento comunale n. 385/2018, ossia a causa del trasferimento coattivo dell'immobile di proprietà della ricorrente disposto all'esito di due procedure esecutive, attivate l'una per il mancato rimborso di un mutuo bancario e l'altra per morosità condominiale.

Il Comune di Torino ha reiteratamente rigettato l'istanza:

– la prima volta il -OMISSIS-, adducendo la ricorrenza di cause ostative (decadenza per morosità dall'assegnazione di un precedente alloggio assegnato al nucleo familiare; omesso versamento di alcuni contributi previdenziali; sovradimensionamento dell'immobile di proprietà rispetto al nucleo; dichiarazione ISEE non veritiera; precedente vendita di altra proprietà immobiliare) e l'incompletezza delle informazioni necessarie a determinare la data d'insorgenza della morosità condominiale ai fini della verifica del requisito di cui all'art. 9, comma 3, del regolamento comunale;

– la seconda volta il -OMISSIS-, a seguito dell'istanza di riesame formulata dalla ricorrente, adducendo esclusivamente l'insufficienza delle informazioni volte a determinare la data d'insorgenza della morosità condominiale e, dunque, a verificare il possesso del requisito previsto dall'art. 9, comma 3, del regolamento;

– la terza volta il -OMISSIS-, a seguito del riesame ordinato da questo Tribunale nel giudizio azionato dalla ricorrente, adducendo la mancanza del requisito di cui all'art. 9, comma 3, del regolamento, in forza del quale *«se il decreto di trasferimento è dovuto esclusivamente al mancato pagamento delle spese condominiali, occorre che il reddito medio del nucleo, calcolato nell'arco temporale compreso tra l'anno in cui non sono state più pagate per intero tali spese e l'anno di liberazione dell'alloggio, si è ridotto di almeno il 50% rispetto all'ultimo anno in cui sono state per intero onorate le spese stesse»*.

Con sentenza n. 737/2020 questo T.A.R., decidendo i gravami proposti dall'esponente, ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo avverso i due iniziali dinieghi e ha accolto i motivi aggiunti formulati rispetto al terzo diniego. Nella sentenza è esposto che il requisito di cui all'art. 9, comma 3, del regolamento (la riduzione di almeno il 50% del reddito del nucleo familiare) è richiesto laddove *«il decreto di trasferimento è dovuto esclusivamente al mancato pagamento delle spese condominiali»*, mentre nel caso di specie l'espropriazione dell'immobile era dipesa altresì dall'azione esecutiva promossa per il mancato pagamento del mutuo bancario.

La sentenza è stata impugnata dal Comune di Torino e il giudizio di appello è tuttora pendente.

Nel frattempo, in ottemperanza alla sentenza di primo grado, il Comune – attestato, nella seduta della commissione per l'assegnazione degli alloggi del -OMISSIS-, il possesso dei requisiti richiesti

– con provvedimento del -OMISSIS- ha assegnato alla ricorrente un’abitazione, concludendo poi il relativo contratto.

1.2. A sostegno della presente domanda risarcitoria, l’esponente ha dedotto di essere affetta da gravi patologie fisiche e psichiche (tra cui grave obesità con poliartrosi e difficoltà a deambulare, diabete mellico, cardiopatia, depressione e attacchi di panico), le quali si sono aggravate a causa dell’indisponibilità di un alloggio, nonché di essere stata costretta a vivere in condizioni precarie e indecorose, da ultimo in uno scantinato ad uso magazzino, privo di letto e di adeguati servizi igienici. Pertanto, ha chiesto il risarcimento:

- (i) del danno patrimoniale, consistente nelle spese sostenute per gli alloggi temporanei;
- (ii) del danno non patrimoniale, nelle sue componenti biologica (aggravamento del proprio stato di salute), morale ed esistenziale.

2. Si è costituito il Comune di Torino chiedendo il rigetto del ricorso. A sostegno delle proprie difese, il Comune ha addotto:

- che i due iniziali dinieghi sono stati concausati dalla mancata collaborazione dell’interessata, che non ha fornito le informazioni necessarie per il completamento dell’istruttoria;
- che non è ravvisabile l’elemento soggettivo della colpa dell’amministrazione;
- che i danni sono sforniti di prova.

3. La causa è passata in decisione all’udienza pubblica del 22 marzo 2022.

4. In rito va rilevata la tardività del deposito documentale effettuato da parte ricorrente in data 11 marzo 2022, perciò oltre il termine di quaranta giorni liberi dalla data di udienza prescritto dall’art. 73, comma 1, cod. proc. amm. La circostanza che la ricorrente abbia inviato i documenti al difensore con e-mail dell’8, 9, 10 e 11 marzo 2022 non vale ai fini della rimessione in termini, non essendovi elementi da cui desumere che i documenti si siano formati successivamente alla scadenza del termine o che la parte sia stata oggettivamente impossibilitata a produrli prima. Tali documenti, quindi, non possono essere presi in considerazione ai fini della decisione.

5. Sempre in rito, va respinta l’istanza proposta dalla ricorrente di ordinare al Comune il deposito dell’elenco degli alloggi di edilizia sociale disponibili, poiché irrilevante ai fini della decisione della domanda risarcitoria.

6. Tanto premesso, il ricorso è fondato nei limiti di seguito esposti.

7. Quanto all’elemento oggettivo dell’illecito, il Collegio condivide le conclusioni raggiunte dalla sentenza n. 737/2020 in ordine all’illegittimità dell’ultimo diniego frapposto dall’amministrazione comunale: segnatamente, poiché il trasferimento coattivo dell’immobile non era dipeso unicamente dalla procedura esecutiva per morosità condominiale, il Comune non avrebbe dovuto appurare il

requisito di cui all'art. 9, comma 3, del regolamento 385/2018. L'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa è ravvisabile anche rispetto ai precedenti dinieghi, poiché le cause ostantive addotte dal Comune il -OMISSIS- sono state tutte superate all'esito del riesame domandato dall'interessata, mentre le carenze informative attenevano all'irrilevante requisito di cui al citato art. 9, comma 3. Del resto, il Comune ha attestato la sussistenza dei presupposti per l'assegnazione dell'alloggio nella seduta del -OMISSIS-, assegnando poi alla ricorrente l'immobile sito in -OMISSIS-.

8. Quanto all'elemento soggettivo, l'onere probatorio del ricorrente è attenuato, posto che la colpa dell'apparato può desumersi da indici presuntivi, tra cui l'acclarata illegittimità del provvedimento, il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto e il carattere vincolato o discrezionale della statuizione amministrativa, spettando all'amministrazione dimostrare di essere incorsa in un errore scusabile (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2197; Id., Sez. VI, 19 marzo 2019, n. 1815; Id., Sez. III, 18 giugno 2020, n. 3903; Id., Sez. VI, 8 gennaio 2021, n. 287).

Nel caso di specie è ravvisabile la colpa del Comune, tenuto conto del carattere vincolato del provvedimento e della sua illegittimità, derivante dall'erronea interpretazione di una norma (l'art. 9, comma 3, del regolamento) di chiara formulazione. Per converso, il Comune non ha fornito elementi da cui desumere la ricorrenza di un errore scusabile, posto che la mancata collaborazione dell'interessata – addotta anche per smentire la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito – non ha avuto rifluenza causale sull'erroneità del giudizio dell'amministrazione.

9. Può procedersi, dunque, all'analisi dei danni allegati dalla ricorrente.

9.1. Quanto al danno patrimoniale, è verosimile che l'esponente sia stata costretta a sostenere delle spese abitative a seguito del rilascio dell'immobile di proprietà.

Tali spese devono ritenersi provate per il periodo che va dal -OMISSIS- 2019 alla metà di -OMISSIS- 2020. Risultano, infatti, delle ricevute emesse per la locazione dell'appartamento -OMISSIS-, le quali confermano l'allegazione attorea secondo cui la ricorrente avrebbe vissuto in un monolocale all'interno di un residence in -OMISSIS-. Il fatto che le ricevute siano state emesse da -OMISSIS-, socio accomandatario della società -OMISSIS- di -OMISSIS- che svolge l'attività di affittacamere, corrobora il quadro probatorio. Anche l'ammontare mensile delle rate, pari a euro 600,00, risulta coerente con la locazione di un monolocale.

Viceversa, le spese non possono ritenersi provate in relazione al periodo successivo. In tale frangente temporale, la ricorrente sostiene di aver alloggiato in ricoveri di fortuna, dei quali l'ultimo costituito da uno scantinato adibito a magazzino: l'allegazione è confermata dalle fotografie prodotte sub. doc. 13 e 14, non contestate dall'amministrazione resistente. Tuttavia, gli esborsi

asseritamente imputabili a tali locazioni risultano unicamente dalle contabili di addebito di sette bonifici intestati a -OMISSIS- e recanti la causale “acconto affitti”. Trattasi di documentazione insufficiente a dimostrare l'imputabilità dei pagamenti a canoni locatizi, posto che la causale è una dichiarazione proveniente dalla stessa parte (dunque priva di valore probatorio), è del tutto ignota l'identità del beneficiario e manca qualsivoglia documento attestante la conclusione di contratti di locazione. Anche l'ammontare dei pagamenti, pari a circa euro 400,00 al mese, risulta eccessivo rispetto alla modestia e al degrado degli alloggi rappresentati nelle fotografie sub. doc. 13 e 14.

Deve pertanto ritenersi provato l'esborso complessivo di euro 2.100,00, relativo ai mesi di -OMISSIS- 2019, -OMISSIS- e metà -OMISSIS- 2020. Onde evitare un indebito arricchimento, dall'importo occorre detrarre quanto la ricorrente avrebbe pagato al Comune ove le fosse stato tempestivamente assegnato l'alloggio sociale. Il differenziale delle spese può essere ricavato scomputando il canone locativo pattuito per l'abitazione di via -OMISSIS-, pari a euro 1.440,00 all'anno (doc. 32 Comune), ossia euro 120,00 al mese moltiplicati per tre mesi e mezzo (cioè le mensilità per cui vi sono dei pagamenti documentati e rimborsabili). Il *quantum* risarcitorio riconoscibile alla ricorrente ammonta, dunque, a euro 1.680,00, oltre alla rivalutazione e agli interessi compensativi del danno derivante dal mancato tempestivo godimento dell'equivalente pecuniario del bene perduto, decorrenti da ciascun esborso alla data della liquidazione, per un importo finale pari a euro 1.787,00.

9.2. Quanto al danno non patrimoniale, occorre far riferimento al principio per cui «*il danno non patrimoniale derivante dalla lesione di diritti inviolabili della persona, come tali costituzionalmente garantiti, è risarcibile – sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. – anche quando non sussiste un fatto-reato, né ricorre alcuna delle altre ipotesi in cui la legge consente espressamente il ristoro dei pregiudizi non patrimoniali, a tre condizioni: (a) che l'interesse leso – e non il pregiudizio sofferto – abbia rilevanza costituzionale (altrimenti si porrebbe ad una abrogazione per via interpretativa dell'art. 2059 c.c., giacché qualsiasi danno non patrimoniale, per il fatto stesso di essere tale, e cioè di toccare interessi della persona, sarebbe sempre risarcibile); (b) che la lesione dell'interesse sia grave, nel senso che l'offesa superi una soglia minima di tollerabilità (in quanto il dovere di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., impone a ciascuno di tollerare le minime intrusioni nella propria sfera personale inevitabilmente scaturenti dalla convivenza); (c) che il danno non sia futile, vale a dire che non consista in meri disagi o fastidi, ovvero nella lesione di diritti del tutto immaginari, come quello alla qualità della vita od alla felicità» (Cass. Civ. Sez. Un., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975). L'interpretazione costituzionalmente orientata del principio di tipicità espresso*

dall'art. 2059 cod. civ. determina, dunque, la risarcibilità del danno non patrimoniale discendente dalle lesioni di interessi costituzionalmente garantiti, purché dotato di un certo grado di serietà. Il danno non patrimoniale, a sua volta, è unitario, dovendo assicurare adeguata tutela risarcitoria alla lesione di qualsiasi diritto costituzionalmente protetto, e omnicomprendente, dovendo liquidarsi tutte le conseguenze pregiudizievoli – biologiche, morali ed esistenziali – che si trovino in rapporto di omogeneità con la lesione inferta, purché adeguatamente comprovate (Cass. Civ., Sez. III, 17 gennaio 2018, n. 901).

Tanto premesso, è indimostrato che l'illecito del Comune abbia peggiorato il quadro clinico della ricorrente. Le patologie che la affliggono (es. grave obesità, diabete, cardiopatia, depressione correlata ad attacchi di panico) sono risalenti nel tempo e già nel 2016 alla ricorrente è stata riconosciuta un'invalidità civile pari al 100%, riconfermata nel 2019, quando ella abitava ancora nell'immobile di proprietà (cfr. accertamenti INPS sub. doc. 9 e 10). Dai documenti prodotti (C.T.U. disposta in altra causa sub. doc. 11 e referti medici sub. doc. 17) non emerge un aggravamento delle patologie dovuto al degrado abitativo. Né può darsi rilievo all'affermazione contenuta nella perizia di parte per cui la ricorrente avrebbe avuto un "crollo psicologico" a -OMISSIS- 2020 a causa del diniego dell'abitazione comunale (doc. 16 ricorrente), poiché la dichiarazione proviene da un tecnico di parte e non è accompagnata da riscontri obiettivi. Parimenti, non è possibile affermare che le piaghe da decubito, le sofusioni emorragiche, le ecchimosi e le escoriazioni segnalate nel certificato medico del -OMISSIS- (cfr. doc. 17 ricorrente) siano il precipitato causale della mancanza di un letto nell'ultimo alloggio, potendo plausibilmente discendere dall'ordinario aggravamento del quadro clinico già gravemente compromesso.

Viceversa è dimostrato che l'indisponibilità di un alloggio sociale ha costretto la ricorrente a rifugiarsi, successivamente al -OMISSIS- (ultimo mese trascorso nel monolocale di -OMISSIS-), in ricoveri precari, inospitali e altamente carenti sotto l'aspetto igienico (cfr. fotografie allegate sub. doc. 13 e 14 ricorrente). Emblematico in tal senso è il magazzino usufruito nell'ultimo periodo, posto nello scantinato di un palazzo, dotato di un divano adibito a giaciglio e prevalentemente ingombro di mobili e scatoloni, anche nel bagno. È indubitabile che il degrado abitativo abbia avuto rifluenze negative serie sia sulle abitudini di vita quotidiana sia sulla dignità della ricorrente, che è tra l'altro una persona gravemente malata e non autosufficiente. Alla luce della rilevanza costituzionale degli interessi sottesi (cfr. artt. 2, 3, comma 2, 14, 32 e 38 cost.) e della gravità delle conseguenze pregiudizievoli, si ritiene di dover riconoscere all'esponente il risarcimento del danno discendente dall'alterazione peggiorativa della propria condizione di vita (componente cd. esistenziale) e della propria dignità (componente cd. morale). Stante l'insussistenza di parametri

liquidatori obiettivi, il risarcimento è determinato in via equitativa *ex art.* 1226 cod. civ. Esso viene stimato, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, in euro 3.000,00 in moneta attuale, perciò senza necessità di rivalutazione monetaria.

Su tale importo devono essere riconosciuti, quali ulteriori componenti del risarcimento, gli interessi compensativi del danno derivante dal mancato tempestivo godimento dell'equivalente pecuniario del bene perduto, decorrenti – secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite (Cass. Civ., Sez. Un., 17 febbraio 1995, n. 1712) – dalla produzione dell'evento di danno sino al tempo della liquidazione sulla somma via via rivalutata nell'arco di tempo suddetto. Così, tenuto conto di questo criterio, il credito risarcitorio comprensivo degli interessi è pari a euro 3.013,00.

9.3. Conclusivamente, spetta alla ricorrente un risarcimento complessivo di euro 4.800,00, su cui decorrono da oggi gli interessi legali.

10. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

11. Ai sensi dell'art. 136, comma 2, d.p.r. 115/2002 deve essere revocata l'ammissione della ricorrente al patrocinio a spese dello Stato per insussistenza dei relativi presupposti, poiché dalla documentazione prodotta in giudizio (cfr. doc. 33-42 Comune) emerge che, quantomeno dal 2020, i redditi imponibili dell'istante e della persona appartenente al nucleo familiare (inclusivi delle pensioni d'invalidità, oltre che dal reddito di cittadinanza) superano la soglia di euro 11.746,68 derivante dal d.m. 23 luglio 2020 di aggiornamento dell'importo indicato all'art. 76, comma 1, d.p.r. 115/2002.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- in accoglimento della domanda risarcitoria, condanna il Comune di Torino a pagare a parte ricorrente la somma di euro 4.800,00 oltre interessi legali dalla sentenza al saldo;
- revoca l'ammissione di parte ricorrente al patrocinio a spese dello Stato;
- condanna il Comune di Torino al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese di giudizio, liquidate in euro 2.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Vista la richiesta di parte ricorrente e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, d.lgs. 196/2003, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte interessata.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marcello Faviere, Referendario

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.