

VERTENZE DEL CSA CONTRO LE ILLEGALI RICHIESTE DI CONTRIBUTI ECONOMICI AI CONGIUNTI DEGLI ASSISTITI *

FRANCESCO SANTANERA

Mentre era ancora in corso la vertenza del Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base), contro l'Amministrazione provinciale di Torino (1), la Regione Piemonte aveva assunto iniziative volte ad ottenere il versamento di contributi economici anche da parte dei congiunti degli assistiti.

L'azione intimidatoria della Regione Piemonte

Infatti l'Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, Emilia Bergoglio, in data 1° aprile 1994 aveva inviato una lettera con il numero di protocollo 530/3024 all'Amministratore straordinario dell'Unità socio-sanitaria locale n. 26 con sede in Venaria Reale in cui veniva contestata l'affermazione di Massimo Dogliotti riguardante l'impossibilità dell'ente erogatore delle prestazioni socio-assistenziali

«di chiamare in giudizio i parenti tenuti agli alimenti per sentirli condannare all'adempimento delle prestazioni nei confronti del congiunto povero» (2).

A questo proposito l'Assessore asseriva quanto segue: «Pare evidente che l'erogazione di una prestazione assistenziale attinente ad un rapporto pubblicistico non possa far venire meno l'obbligo privatistico di corrispondere gli alimenti, in quanto, pur trattandosi di prestazioni aventi fonte e contenuto diverso, non risultano incompatibili fra loro».

Si trattava di una interpretazione pericolosissima e strumentale. Infatti l'Assessore considerava gli oneri assistenziali come una prestazione compresa nell'articolo 433 del Codice civile riguardante gli alimenti e attribuiva quindi ai parenti (ascendenti, discendenti, fratelli, sorelle, generi e nuore, suocere e suoceri dell'assistito) l'obbligo di contribuire alle spese sostenute dagli enti pubblici per i soggetti in condizioni di disagio economico, anche nel caso in cui lo stesso assistito non avanzasse ai suoi congiunti alcuna richiesta di intervento economico (3); inoltre veniva addirittura scavalcata l'autorità giudiziaria che, ai sensi dell'articolo 441 del Codice civile, aveva ed ha tuttora il compito di provvedere nei casi di conflitti fra chi richiede gli alimenti e i parenti che non vogliono somministrarli o intendono fornirli sulla base di un importo inferiore a quello richiesto.

Il Csa era altresì molto preoccupato per le minacce contenute nella parte finale della lettera in oggetto in cui veniva precisato che «in caso di rifiuto a corrispondere il contributo e in caso di interruzione del pagamento, al fine di recuperare le somme anticipate, l'ente pubblico è tenuto ad inviare una intimazione di pagamento (v. articolo 155 del Testo unico delle

* Sedicesimo articolo sulle attività svolte dal volontariato dei diritti e sui risultati raggiunti. I precedenti articoli pubblicati su questa rivista riguardano: "La situazione dell'assistenza negli anni '60: 50mila enti e 300mila minori ricoverati in istituto", n. 163, 2008; "L'assistenza ai minori negli anni '60: dalla priorità del ricovero in istituto alla promozione del diritto alla famiglia", n. 164, 2008; "Anni '60: iniziative dell'Anfaa per l'approvazione di una legge sull'adozione dei minori senza famiglia", n. 165, 2009; "I minori senza famiglia negli anni '60: rapporti internazionali e appello dell'Anfaa al Concilio ecumenico Vaticano II", n. 166, 2009; "1964: Presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge sull'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 167, 2009; "Le forti opposizioni alla proposta di legge 1489/1964 sull'adozione legittimante", n. 168, 2009; "Altre iniziative dell'Anfaa per l'approvazione dell'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 169, 2010; "Finalmente approvata la legge 431/1967 sull'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 170, 2010; "Riflessioni in merito alla svolta socio-culturale promossa dall'adozione legittimante e dal volontariato dei diritti", n. 171, 2010; "Le travagliate prime applicazioni della legge 431/1967 istitutiva dell'adozione legittimante", n. 172, 2010; "Azioni intraprese dall'Anfaa e dall'Uipdm per l'attuazione della legge sull'adozione speciale", n. 173, 2010; "Ulteriori azioni dell'Anfaa e dell'Uipdm per la corretta applicazione della legge 431/1967 sull'adozione speciale e per l'adeguamento funzionale dei Tribunali e delle Procure per i minorenni", n. 174, 2011; "Sollecitazioni e denunce dell'Anfaa e dell'Uipdm per superare le resistenze frapposte all'attuazione della legge sull'adozione speciale", n. 175, 2011; "Altri impulsi dell'Anfaa e dell'Uipdm per la piena e tempestiva realizzazione delle leggi sull'adozione speciale", n. 176, 2011; "Esperienze in merito alle contribuzioni economiche illegittimamente imposte dagli Enti pubblici del settore socio-sanitario", n. 177, 2012.

(1) Cfr. il precedente mio articolo.

(2) Cfr. Massimo Dogliotti, "Obbligo alimentare e prestazione assistenziale", *Prospettive assistenziali*, n. 72, 1985.

(3) Ricordo nuovamente che l'articolo 438 del Codice civile stabiliva e stabilisce che «gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in istato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento».

leggi di pubblica sicurezza) rivolta ai parenti per i loro familiari inabili: il credito vantato potrà essere iscritto a ruolo ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica n. 43 e n. 44 del 28 gennaio 1988 e del decreto ministeriale del 28 dicembre 1989» (4).

Si tenga presente che l'Assessore regionale all'assistenza ed i funzionari avevano anche travisato le norme dell'articolo 155 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (regio decreto 773/1931) in quanto, come aveva precisato lo stesso Massimo Dogliotti, detto articolo «prevede una possibilità di diffida da parte dell'autorità di pubblica sicurezza ai congiunti di un mendicante inabile al lavoro e privo di mezzi, tenuti per legge agli alimenti, ma tale obbligo si porrebbe nei confronti del povero direttamente, e non nei confronti dell'istituto di ricovero», aggiungendo quanto segue: «Riprova di ciò è data dal contenuto del secondo comma della norma: decorso il termine della diffida, l'inabile al lavoro è ammesso al gratuito patrocinio per promuovere il giudizio degli alimenti». Ne consegue pertanto, concludeva il Giurista, che «ancora una volta non è prevista alcuna sostituzione processuale da parte dell'ente erogatore».

Le gravissime conseguenze della riscossione coatta

Per quanto riguarda la minaccia avanzata dall'Assessore all'assistenza della Regione Piemonte in merito all'iscrizione nella cartella esattoriale dei crediti vantati dagli enti pubblici (Province, Comuni singoli e associati), ricordo che questa procedura comporta gravissime ripercussioni per i cittadini ed è prevista, ma non imposta dalla legge.

Si tratta infatti della riscossione coatta tramite l'emissione della cartella esattoriale le cui conseguenze sono le seguenti:

1. se il pagamento non viene effettuato, viene immediatamente emesso un avviso di mora con l'ulteriore addebito degli interessi

(4) Il Csa aveva consegnato non solo all'Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, ma anche al personale di detto assessorato che si occupava della questione relativa ai contributi economici l'articolo di Massimo Dogliotti indicato alla precedente nota 2 ma anche quello recante il titolo "Gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti tenuti agli alimenti di persone assistite", pubblicato su *Prospettive assistenziali*, n. 87, 1989.

(all'epoca, 6% semestrali) e delle spese per la procedura esecutiva;

2. nell'avviso di mora è intimato il pagamento entro 5 giorni in difetto di che l'ufficiale giudiziario può procedere immediatamente al pignoramento e alla vendita dei beni, compresi i mobili della casa di abitazione;

3. il ricorso all'autorità giudiziaria non sospende le azioni di cui al punto precedente;

4. la sospensione ha luogo solo al momento dell'emissione da parte dell'autorità giudiziaria di uno specifico provvedimento;

5. l'autorità giudiziaria spesso emana i provvedimenti dopo molto tempo (anche alcuni anni);

6. se prima dell'emissione del provvedimento di sospensiva di cui al punto 4, l'ufficiale giudiziario ha già provveduto alla vendita dei beni, e se il cittadino ottiene una sentenza definitiva a lui favorevole, riceve la somma ricavata dalla vendita dei beni che è praticamente sempre di un importo notevolmente inferiore al valore dei beni alienati. Se, ad esempio, i mobili valgono 100 e la somma incassata dall'ufficiale giudiziario è di 20, il cittadino – vinta la causa – perde 80 (5).

Autorevole parere a sostegno della posizione del Csa

Preso atto di questa allarmante situazione il Csa aveva richiesto pareri ad alcune istituzioni in modo da avere riferimenti validi da contrapporre alle iniziative della Regione Piemonte.

In data 20 ottobre 1995 l'Avvocato dello Stato Enrico De Giovanni, Capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con lettera prot. DAS/13811/1/H/795, confermando i precedenti pareri espressi dal Ministero dell'interno e riportati nel mio precedente articolo, aveva precisato quanto segue: «Esaminata la documentazione trasmessa, questo Dipartimento ritiene di poter escludere, in via generale, che l'Amministrazione possa imporre ai familiari dell'utente dei servizi socio-assistenziali la partecipazione alle relative

(5) Questa procedura gravemente vessatoria e intimidatoria è stata utilizzata da numerosi Comuni, fra i quali quelli di Bologna e di Torino. Si osservi che, in alternativa alla riscossione coatta, poteva (e può) essere utilizzata la normale ingiunzione di pagamento che prevede l'intervento dell'ufficiale giudiziario solo dopo la sentenza di condanna e il mancato pagamento dell'importo stabilito dal giudice.

spese di gestione, qualora i familiari medesimi siano tenuti agli alimenti. In base all'articolo 23 della Costituzione, infatti, nessuna partecipazione patrimoniale può essere imposta se non in base a legge: ne consegue che un obbligo di contribuzione che non abbia espresso fondamento in una disposizione avente forza e valore di legge, non potrebbe essere imposto, perché sembrerebbe un contrasto con l'anzidetto fondamento costituzionale».

L'assurda ostinazione della Regione Piemonte

In merito ai reiterati tentativi della Regione Piemonte di imporre illegittimamente contributi economici ai parenti degli assistiti maggiorenni, ai quali il Csa replicava con tempestive e documentate iniziative, è molto significativa la comunicazione prot. 1498 inviata il 3 maggio 1995 dal Presidente della Giunta regionale Gian Paolo Brizio alla Commissione di controllo degli atti della Regione Piemonte, in cui veniva nuovamente tirata in ballo la questione dei parenti tenuti agli alimenti con lo scopo reale di costringere i congiunti a coprire i costi delle prestazioni assistenziali, costi che – lo ripeto – nulla hanno a che fare con la questione degli alimenti.

In detta missiva il Presidente della Giunta della Regione Piemonte sosteneva che *«tale obbligazione alimentare e la classificazione dei tenuti trova fondamento da un lato nel dovere di solidarietà e reciprocità, che da sempre ha regolato le relazioni parentali e dall'altro nel principio di graduazione dell'obbligo man mano che si procede dalle relazioni primarie a quelle secondarie o di tipo allargato».*

La lettera proseguiva travisando senza alcun ritegno le chiarissime affermazioni sopra riportate dell'Avvocato dello Stato Enrico Di Giovanni poiché il Presidente della Giunta della Regione Piemonte asseriva addirittura che *«il parere della Presidenza del Consiglio si limita ad escludere, in assenza di una esplicita previsione di legge, la possibilità da parte degli enti pubblici di intentare azione di rivalsa avverso i parenti tenuti agli alimenti. In realtà occorre distinguere. Altro è il problema relativo al recupero del costo dei servizi nei confronti di soggetti diversi dall'utente, altro è il riconoscimento dell'esistenza di un obbligo a corrispon-*

dere gli alimenti cui i parenti ex articolo 433 del Codice civile sono, in ogni caso, tenuti: pare evidente che l'erogazione assistenziale attinente ad un rapporto pubblicistico non possa far venire meno l'obbligo privatistico di corrispondere gli alimenti in quanto, pur trattandosi di prestazioni aventi fonte e contenuto diverso, non risultano incompatibili tra loro».

Senza tener conto che gli alimenti possono essere richiesti solo dall'interessato, il Presidente della Giunta regionale terminava lo scritto con queste fuorvianti conclusioni: *«Se è vero, dunque, Se è vero che l'ente pubblico, in base al parere sopra citato, non può agire direttamente nei confronti dei parenti per il recupero del costo dei servizi, è altrettanto vero che l'intervento dei parenti è espressamente previsto come obbligo dalla vigente normativa» (6).*

Anche il nuovo Assessore all'assistenza della

(6) Nella citata comunicazione del Presidente della Giunta della Regione Piemonte erano contenute altre affermazioni molto preoccupanti volte a porre a carico degli anziani malati cronici e dei loro congiunti, oneri assolutamente non di loro competenza. Infatti veniva asserito quanto segue: *«Si ricorda che la definizione degli ospiti delle Rsa proposta dal progetto-obiettivo nazionale parla di anziani prevalentemente non autosufficienti e per i quali sia comprovata l'assenza di patologie acute richiedenti il ricovero in ospedale. Pertanto non si vede perché debbano essere definiti malati da curare, visto che l'obiettivo essenziale delle Rsa deve essere il raggiungimento e/o mantenimento del miglior livello possibile di qualità della vita dell'ospite, concetto attinente sfere della vita umana più ampie di quelle relative semplicemente alla salute fisica».* Al riguardo veniva altresì segnalato che *«il fonda sanitario regionale rimborsa le spese per le prestazioni sanitarie offerte agli anziani non autosufficienti nelle strutture residenziali piemontesi per circa 5mila soggetti su più di 11mila ricoverati»* e che *«il rimborso delle spese sanitarie sostenute dai cittadini anziani ricoverati è oggetto di scelte discrezionali da parte dei responsabili delle aziende sanitarie, che sono autorizzati a stipulare le convenzioni con i presidi».* Poiché in base alle leggi allora vigenti (841/1953, 692/1955, 132/1968 e 833/ 1978) gli anziani cronici non autosufficienti avevano il diritto esigibile alle cure ospedaliere gratuite e senza limiti di durata, anche la Regione Piemonte agiva affinché la competenza venisse assegnata al settore socio-assistenziale. Pertanto sosteneva che i vecchi degenti presso le Rsa erano degli "ospiti" e che le prestazioni sanitarie erano "offerte", e che *«l'appartenenza o meno al comparto sanitario delle strutture per soggetti non autosufficienti è un falso problema»* e che *«l'ospitalità ai soggetti non autosufficienti è garantita dalla rete dei presidi socio-assistenziali (circa 600 strutture)»* e che il livello di assistenza sanitaria fornito a detti ricoverati *«viene realizzato attraverso l'assistenza sanitaria di base, ossia dalle attività di medicina generale e di assistenza farmaceutica e di assistenza territoriale domiciliare».* In sostanza veniva stabilito che agli anziani cronici non autosufficienti ricoverati nelle Rsa dovevano essere fornite esclusivamente le prestazioni sanitarie previste per i cittadini che vivevano a casa loro. Come ho ricordato nel mio precedente articolo, nella lettera inviata in data 18 ottobre 1989 al Presidente della Giunta della Regione Piemonte, agli Assessori alla sanità e all'assistenza e ai Capi gruppo consiliari, il Csa aveva rilevato che *«ancora una*

Regione Piemonte Giuseppe Goglio aveva ignorato il parere sopra riportato dell'Avvocato dello Stato Enrico De Giovanni e aveva indirizzato con lettera del 10 dicembre 1995, prot. 12729/531 al Direttore generale dell'Asl 6 e al Coordinatore socio-assistenziale dell'ex Ussl 27 di Ciriè, una comunicazione in cui, dopo aver richiamato il succitato parere, ne travisava i contenuti riportando le medesime considerazioni contenute nella comunicazione del Presidente della Giunta della Regione Piemonte del 3 maggio 1995 di cui in precedenza sono state citate le parti più significative e fuorvianti.

Scopo della succitata lettera del 10 dicembre 1995 era anche quello di abrogare le disposizioni impartite dal precedente Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, Angelo Rossa che, a seguito delle richieste pressante del Csa, aveva predisposto in data 23 dicembre 1994 la circolare prot. 11752/530 in cui veniva confermato «*il principio della necessità di una contribuzione dei soggetti portatori di handicap al costo delle prestazioni di mensa e trasporto per la frequenza dei centri diurni*» con l'importantissima precisazione che «*la quota a carico degli utenti dovrà essere calcolata sulla base del reddito individuale, comprensivo della pensione e di altri redditi, con esclusione dell'indennità di accompagnamento*» di modo che «*sono esentati dalla contribuzione al costo dei servizi offerti dai centri diurni i soggetti il cui reddito individuale sia inferiore al minimo vitale stabilito dagli enti gestori della funzione socio-assistenziale*» (7).

Nella stessa lettera l'Assessore Giuseppe Goglio informava che «*l'Assessorato scrivente ha in corso di predisposizione un'apposita norma che espressamente preveda il concorso al costo dei servizi da parte dei parenti tenuti agli alimenti, come indicato dal parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri*».

Un ulteriore travisamento delle vigenti norme

volta la Regione Piemonte non vuole prendere atto della tragica e disumana realtà, da essa stessa costituita e sostenuta, secondo cui gli anziani cronici non autosufficienti continuano a non essere considerati e trattati come malati».

(7) La comunicazione dell'Assessore Giuseppe Goglio è uno dei frequenti casi di capovolgimento delle posizioni delle istituzioni volte a negare le conquiste ottenute dalle forze sociali: vi è quindi non solo la necessità di promuovere nuovi traguardi, ma occorre anche operare per la tenuta dei risultati positivi raggiunti.

di legge era compiuto dallo stesso Assessore all'assistenza Giuseppe Goglio nella risposta fornita in data 7 marzo 1996 all'integrazione n. 430 presentata dal Consigliere Pier Luigi Rubatto (8).

Infatti, in netto contrasto con le sopra riportate e chiarissime argomentazione del Capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Assessore Goglio continuava a far riferimento all'articolo 433 del Codice civile e a sostenere con una affermazione assolutamente falsa che «*l'esistenza di un obbligo a corrispondere gli alimenti da parte dei tenuti ex articolo 433 del Codice civile, quando ricorrano le condizioni previste dallo stesso articolo, è pertanto pacificamente riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza*» per cui «*il riferimento all'obbligo alimentare presente nelle deliberazioni degli enti gestori delle attività socio-assistenziali (come pure nella delibera della Giunta regionale 41/42433 del 9 gennaio 1995) è quindi legittimo*».

Strumentale proposta di legge della Giunta della Regione Piemonte

In data 7 maggio 1996 la Giunta della Regione Piemonte presenta il disegno di legge n. 169 (9) con lo scopo di introdurre disposi-

(8) Nell'interrogazione n. 430 il Consigliere Rubatto precisava non solo che la richiesta di contributi ai parenti «*è assolutamente illegale*», ma anche che molto spesso Comuni, Province e Usl impongono ai congiunti degli assistiti la sottoscrizione di una impegnativa «*con lo spauracchio che in caso di non apposizione di firma (...) potrebbero essere rifiutate le prestazioni*».

(9) Testo del disegno di legge n. 169.

Art. 1

1. L'articolo 46 della legge regionale 13 aprile 1995, n. 62, è sostituito dal seguente:

«Art. 46 (Concorso degli utenti e delle persone obbligate ai sensi del codice civile alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali).

1. Gli utenti contribuiscono, in conformità a criteri da individuarsi con deliberazione del Consiglio regionale e secondo quanto definito dagli atti di programmazione locale, alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali di cui sono beneficiari.

2. Una quota di reddito, la cui misura minima è determinata nella deliberazione di cui al comma 1, va comunque riservata alla disponibilità dell'utente, per la soddisfazione di esigenze personali.

3. Le persone tenute a provvedere al mantenimento degli assistiti, ovvero a corrispondere agli stessi gli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del codice civile, contribuiscono alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali individuati nella deliberazione di cui al comma 1, in base ai criteri in essa stabiliti, nonché secondo quanto definito dagli atti di programmazione locale.

4. Gli enti gestori esigono direttamente la contribuzione prevista dai commi 1 e 3 e, nel caso che la stessa non sia effettuata, si rivalgono nei confronti dei soggetti inadempienti.

zioni che consentissero di richiedere contributi economici ai congiunti degli assistiti: anziani malati cronici non autosufficienti, soggetti con handicap, ecc.

La Giunta però non aveva tenuto conto (volutamente?) che le Regioni non potevano (e non possono) legiferare nelle materie riguardanti il Codice civile, e quindi nemmeno in merito agli alimenti, e che le competenze delle Regioni sull'assistenza riguardavano (e riguardano) esclusivamente le persone che ricevono le relative prestazioni e non i congiunti, conviventi o non conviventi, che non ne beneficiano in modo diretto.

La presentazione del disegno di legge era stata ovviamente strumentalizzata da numerosi Comuni e Asl per continuare a pretendere contributi economici non dovuti, ma spesso ottenuti mediante il deplorabile ricatto: «*Se i parenti non assicurano la copertura totale degli importi da noi stabiliti, non verrà fornita alcuna prestazione e non verrà ammesso il ricovero*».

Poiché l'approvazione del disegno di legge in oggetto avrebbe avuto drammatiche conseguenze sui congiunti degli anziani cronici non autosufficienti e dei soggetti con handicap intellettuale grave e gravissimo, avevo chiesto a Pietro Rescigno, insigne giurista dell'Università di Roma, di esprimere il suo autorevole giudizio.

In data 14 giugno 1996 Pietro Rescigno mi aveva inviato la seguente lettera: «*Ricevo la Sua del 6 giugno 1996, con cui mi chiede di esprimere un mio parere circa l'iniziativa che la Giunta della Regione Piemonte ha assunto con la presentazione di un disegno di legge inteso ad accollare ai soggetti tenuti al mantenimento o agli alimenti un contributo alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali in favore degli anziani cronici non autosufficienti.*

«*Sul problema ho avuto modo di esprimere la mia opinione (in Giurisprudenza italiana, 1993, I, 2, 687, dove appare anche un pregevolissimo contributo di Dogliotti), sia con riguardo ai*

profili penalistici (preteso abbandono di persona incapace), sia, e soprattutto, con riferimento agli aspetti civilistici della questione.

«*Nel ribadire le tesi svolte in quella sede, esprimo ora il personale avviso della dubbia legittimità di una normativa regionale che, nel prevedere il concorso degli utenti nella sopportazione degli oneri economici dei servizi socio-assistenziali, faccia applicazione uniforme, costante e meccanica del regime del Codice civile, collegando alla mera qualità di obbligato al mantenimento o agli alimenti la responsabilità. La materia non sembra consentire una disciplina diversa dall'uno all'altro ambito territoriale del Paese, esigendo invece una regolamentazione che incida sull'intera realtà statuale e che rispetti, sin che esso non venga modificato, il sistema di Codice civile circa i presupposti, il momento, la durata, le condizioni, l'estinzione di obblighi – qual è in particolare il dovere di prestare gli alimenti – legati all'organizzazione familiare, ai bisogni del sovvenuto ed alla accertata idoneità patrimoniale di chi è chiamato a rispondere, e sempre tenendo conto del concreto contesto dei rapporti.*

«*L'urgenza della risposta non consente una più ampia riflessione; mi auguro intanto che l'iter della proposta si svolga con meditata attenzione ai discorsi critici che da lungo tempo il vostro Comitato ha cercato di svolgere con persuasivi argomenti*».

Mi ero anche rivolto a Massimo Dogliotti, all'epoca Docente universitario e Magistrato della Corte di Appello di Genova che aveva inviato il seguente articolo, pubblicato sul n. 115, 1996 di *Prospettive assistenziali* con il titolo "Poteri delle Regioni in materia di contributi economici richiesti ai parenti degli assistiti": «*Il disegno di legge n. 169, presentato dalla Giunta regionale del Piemonte il 7 maggio 1996 e intitolato "Modificazioni alla legge regionale 13 aprile 1995 n. 62 'Norme per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali'" ha almeno un pregio: il riconoscimento che attualmente, in mancanza di una norma specifica, la prassi degli enti pubblici di richiedere contributi ai parenti tenuti agli alimenti (magari facendo sottoscrivere loro un impegno a pagare le rette del loro congiunto ricoverato) è assolutamente illegittima. Altrimenti... non occorrerebbe alcuna norma al riguardo.*

5. Gli enti gestori erogano in ogni caso agli utenti gli interventi socio-assistenziali non differibili.

6. Gli enti gestori possono intervenire, senza oneri a carico degli assistiti e delle persone obbligate di cui al comma 3, in presenza di specifici progetti individuati nella deliberazione di cui al comma 1, per la tutela di particolari soggetti esposti a rischio di emarginazione».

«Ma questo è l'unico indiretto pregio del testo in esame. È da ritenersi infatti che il disegno di legge, così come formulato, se entrasse in vigore, non si sottrarrebbe a gravi censure che potrebbero condurlo tempestivamente davanti alla Corte costituzionale. Varie sono le ragioni. Innanzitutto la materia non pare rientrare nella competenza legislativa regionale. Non si tratta di "assistenza", ma del rapporto familiare e privato tra soggetti (chi ha diritto agli alimenti e chi deve prestarli) regolato dal Codice civile, e che non potrebbe essere oggetto di disciplina differente tra Regione e Regione. Al riguardo, semmai, dovrebbe intervenire il Parlamento. È vero che non mancano accenni ai contributi dei parenti tenuti agli alimenti nelle leggi di qualche altra Regione (poche per la verità), ma è da ritenere che anche esse non si potrebbero sottrarre ad un giudizio di costituzionalità.

«Ma, altrettanto e forse ancor più grave, appare l'indicazione dell'articolo 1, comma primo: la misura del contributo dei parenti tenuti agli alimenti non sarebbe determinata dalla legge, seppur regionale, ma da non meglio identificati criteri (evidentemente di massima) individuali con deliberazione del Consiglio regionale e secondo quanto definito dagli atti di programmazione locale.

«Nulla di più indeterminato: si lascerebbe evidentemente ai Comuni, alle Province e alle Usl notevole discrezionalità. Si pensi, al contrario, che la misura degli alimenti e l'individuazione esatta del parente tenuto, sono attribuite, secondo la disciplina del Codice civile, soltanto al giudice ordinario, a seguito di un procedimento, con particolari garanzie a difesa per il soggetto su cui grava l'obbligo alimentare.

«Ancor più grave l'indicazione contenuta nel comma quinto: "Gli enti erogano in ogni caso agli utenti gli interventi socio-assistenziali non differibili". Ciò sembrerebbe suggerire che, in caso di rifiuto dei parenti, e magari nel lungo periodo di una controversia tra parenti ed ente pubblico davanti al giudice amministrativo o a quello ordinario, gli utenti non sarebbero assistiti, se non per gli interventi indifferibili. Gravissima violazione, che potrebbe comportare anche forme di responsabilità penale. In conclusione, sembra opportuno che il disegno di legge venga accantonato».

Il Direttore del Servizio degli affari giuridici della Regione Friuli-Venezia Giulia, Giannina di Pauli, aveva espresso una posizione identica a quella del Csa nella lettera inviata il 18 settembre 1996 al Sindaco del Comune di Reana del Royale e alle Direzioni regionali per le autonomie locali e per l'assistenza, rilevando che *«gli articoli 433 e seguenti del Codice civile disciplinano i rapporti tra gli obbligati agli alimenti e il beneficiario, cui è estraneo l'ente pubblico. Ne consegue che la domanda per gli alimenti va inoltrata formalmente dall'assistito ai suoi parenti nell'ordine indicato dal Codice civile».* Aveva quindi concluso che: *«È infondata la pretesa dell'ente pubblico di determinare autonomamente la quota degli alimenti, la quale, in mancanza di accordo, va determinata dal giudice»* e che *«non vi è azione surrogatoria da parte dell'ente pubblico per ottenere la corresponsione degli alimenti, trattandosi di un diritto strettamente personale (articolo 2900 del Codice civile)».*

Oltre ai pareri richiesti ai noti giuristi Pietro Rescigno e Massimo Dogliotti, il Csa si era anche rivolto in data 30 settembre 1996 e 30 giugno 1997 al Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la solidarietà sociale, Renato Finocchi Gherzi, che, con lettera del 29 luglio 1997, prot. Das 247/UI/1H/795 aveva precisato quanto segue: *«Questo Dipartimento ribadisce il parere già espresso in data 20 ottobre 1995 che esclude, in via generale, che l'Amministrazione possa imporre ai familiari dell'utente dei servizi socio-assistenziali la partecipazione alle relative spese di gestione, qualora i familiari medesimi siano tenuti agli alimenti».*

Analogo il parere era stato espresso dal Difensore civico della Regione Piemonte Brunetti, già Dirigente Capo della Pretura di Torino, che, come risulta dalla relazione relativa ai casi trattati nel 1997 inviata ai Consiglieri regionali, aveva puntualizzato quanto segue: *«Nell'ambito dei problemi affrontati merita un cenno particolare quello relativo ai contributi economici richiesti ai parenti degli assistiti da parte di strutture socio-sanitarie-assistenziali attraverso il richiamo all'obbligo alimentare. Lo scrivente ha, a questo proposito, rilevato che l'obbligo patrimoniale può essere imposto solo dalla legge (articolo 23 della Costituzione) e che la normativa vigente non prevede riverse di*

sorta nei confronti dei parenti da parte dell'ente che ha erogato l'assistenza. Questo difensore civico ha rilevato che la prassi, talvolta seguita, del ricorso alla normativa concernente l'obbligo alimentare non è condivisibile, ponendo in evidenza che i soggetti dell'obbligazione alimentare sono, da un lato, l'avente diritto (che non può certo identificarsi con l'ente pubblico) e, dall'altro, l'obbligato, per cui la relativa azione è proponibile solo nell'ambito di questi soggetti.

«È stata quindi esclusa la proponibilità da parte dell'ente pubblico dell'azione di regresso nei confronti dei coobbligati agli alimenti; prestazioni assistenziali ed obblighi alimentari, infatti rispondono a presupposti diversi, non sussidiari gli uni rispetto agli altri, costituiti, da un lato, dall'obbligo preminente per lo Stato di garantire l'assistenza e, quindi, la salute e, dall'altro, dall'esigenza, circoscritta all'ambito familiare, di provvedere l'avente diritto dei mezzi di sussistenza, ove il soggetto non sia in grado di procurarseli con il proprio lavoro. È stato escluso che possa ipotizzarsi un ingiustificato arricchimento per il parente tenuto alla corresponsione degli alimenti, finché questi non vengano richiesti dall'avente diritto e sia conseguentemente sorto l'obbligo del pagamento.

«La possibilità dell'azione surrogatoria è stata infine esclusa per la considerazione che tale mezzo processuale ha carattere sussidiario ed ha come presupposto il mancato esercizio di azioni di cui il debitore trascuri la proposizione. Si è ancora rilevato che la proposizione dell'azione surrogatoria è esclusa dal legislatore nei confronti di azioni, come quella alimentare, che hanno una precisa connotazione personalistica e non sono perciò esercitabili da terzi, facendo, peraltro, sempre salva l'ipotesi di accordi convenzionali tra le parti interessate e, quindi, la volontaria assunzione del correlativo obbligo di contribuire al pagamento da parte dei familiari degli assistiti».

Nonostante le numerose iniziative intraprese dal Csa (segnalazioni dei pareri degli esperti; incontri con Assessori, Consiglieri e funzionari regionali; lettere; interventi sui giornali, su *Prospettive assistenziali*, su *Controcittà* e su altre riviste; esposizione del problema alla competente Commissione del Consiglio regio-

nale piemontese; volantaggi, ecc.) era stata ottenuta solamente l'emanazione in data 24 marzo 1999 da parte dell'Assessore alla sanità e all'assistenza Antonio D'Ambrosio, della circolare prot. 3458/30 in cui era previsto che «in attesa che vengano approvati appositi provvedimenti da emanarsi dai Ministeri competenti, contenenti le modalità attuative del decreto legislativo 31 marzo 1999 n. 109» venivano esentati «dalla contribuzione al costo dei servizi offerti dai centri diurni (comprese le prestazioni di mensa e trasporto e ogni altra prestazione attinente ai servizi stessi) i soggetti il cui reddito e patrimonio individuale sia inferiore al minimo vitale determinato dagli stessi enti gestori».

Inoltre il Csa era riuscito ad ottenere dal Direttore generale dell'Assessorato all'assistenza l'invio agli enti gestori delle attività socio-assistenziali della circolare datata 23 luglio 1999, prot. 8683/30 in cui veniva richiesto agli enti gestori delle attività socio-assistenziali di «trasmettere ai Comuni singoli non capoluogo di provincia ricompresi negli ambiti territoriali degli enti stessi» il parere della Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno dell'8 giugno 1999, prot. 190 e 412 B.5 in cui venivano richiamati le note emanate dallo stesso Ministero in data 27 dicembre 1993, 15 aprile 1994, 28 ottobre 1995 e 29 luglio 1997 secondo cui «le pubbliche amministrazioni non potrebbero imporre ai familiari degli utenti dei servizi socio-assistenziali, tenuti per legge agli alimenti, la partecipazione alla relativa spesa di gestione, in assenza di specifiche norme di legge in tal senso».

Nonostante che, come sopra riportato, i pareri della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, del Difensore civico regionale e degli esperti fossero unanimi nel precisare che non potevano essere imposti contributi economici ai congiunti degli assistiti maggiorenni, numerosi amministratori di Comuni, Province ed Asl avevano continuato nella cinica e illegale imposizione di contributi economici ai parenti che volontariamente e con enormi sacrifici continuavano ad accogliere a casa loro i familiari colpiti da handicap gravemente invalidanti e quindi con limitata o nulla autonomia.