

N. 02244/2013 REG.PROV.COLL.
N. 02644/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS- del 2011, proposto da:
Associazione di volontariato gruppo familiare di corte crivelli – GFCC,
-OMISSIS-, in proprio e nella sua qualità di amministratrice di sostegno di
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avv.ti Umberto Fantigrossi e
Francesco Trebeschi, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in
Milano Corso Italia n. 7;

contro

Comune di Cornate d'Adda, in persona del Sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avv.to Maurizio Boifava, domiciliato presso la
segreteria del Tribunale, in Milano via Corridoni n. 39;

nei confronti di

Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociosanitario dell'ambito territoriale
Vimercatese, Offerta Sociale – azienda speciale consortile, non costituiti;

per l'annullamento

- del provvedimento comunale datato 10 .05.2011 n. 7126 adottato dal
responsabile del settore socioculturale del Comune di Cornate d'Adda;

- del regolamento comunale recante i criteri e le modalità per l'accesso ai servizi comunali e per l'erogazione di contributi e di benefici economici approvato con DCC 30.11.2007 n. 48;
- della D.G.C. datata 10.03.2011 n. 28 recante la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;
- di ogni atto connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune Di Cornate D'Adda;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2013 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti impugnano i provvedimenti indicati in epigrafe deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cornate d'Adda, eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'impugnazione, chiedendone comunque il rigetto.

Le parti hanno presentato memorie e documenti.

All'udienza del giorno 18.06.2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) Dalle deduzioni delle parti e dalla documentazione prodotta emerge che:

1) -OMISSIS- è amministratore di sostegno di -OMISSIS-, persona colpita da disabilità grave ed inserita presso il centro diurno per disabili (c.d.d.) di Usmate-Velate; 2) a fronte dell'erogazione gratuita del servizio appena

indicato, il Comune di Cornate d'Adda, con nota del 15.12.2010, comunicava ad -OMISSIS-, in qualità di genitore di -OMISSIS-, che “la tariffazione per il servizio di trasporto e pasto presso il c.d.d. di Usmate a favore di -OMISSIS-, verrà sospeso fino alle necessarie verifiche e nuove comunicazioni da parte di questa amministrazione”; 3) con successiva nota del 10.05.2011 n. 7126, indirizzata ad -OMISSIS- in qualità di genitore di -OMISSIS-, l'amministrazione comunicava che: a) “l'iter per l'elaborazione di un regolamento territoriale non si è ancora concluso, pertanto si è reso necessario provvedere all'approvazione delle nuove tariffe dei servizi per l'anno 2011 con delibera n. 28 del 10.03.2011, come da regolamento comunale”; b) “...le tariffe in vigore sono le seguenti: - Euro 5,98 a pasto per il servizio mensa; - Euro 3,65 giornalieri pari ad Euro 76,65 mensili per il servizio di trasporto (Euro 38,32 per sola andata o per solo ritorno). In caso di assenze prolungate si procederà al calcolo secondo quanto stabilito dal regolamento dei Servizi Socio Assistenziali”, 4) nel frattempo la Giunta comunale con delibera n. 28 del 10.03.2011 aveva determinato le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale per l'anno 2011; 5) sotto altro profilo, va osservato che l'art. 5 del regolamento dei servizi socio assistenziali del Comune dispone che “... gli utenti sono tenuti a concorrere alla copertura del costo dei servizi secondo le determinazioni dei Comuni, i quali si rivalgono sui soggetti tenuti agli alimenti, ai sensi del codice civile, nel caso di insufficienza del reddito da parte dell'utente medesimo”.

2) Va esaminata, con precedenza, l'eccezione con la quale l'amministrazione resistente deduce l'irricevibilità del ricorso per tardività.

Parte resistente sostiene che la nota comunale del 10.05.2011, oggetto dell'impugnazione, avrebbe natura di mera comunicazione, priva di efficacia lesiva, atteso che il pregiudizio deriverebbe dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 28 del 10.03.2011, impugnata però dopo il

decorso del termine di 60 giorni stabilito dalla legge, decorrente dalla data della sua pubblicazione.

L'eccezione non può essere condivisa.

La determinazione del 10.05.2011 non ha natura di mera comunicazione, ma è l'atto che, quantificando l'onere tariffario posto a carico di -OMISSIS- in quanto genitore della persona disabile -OMISSIS-, in dipendenza del ricovero di quest'ultima presso il c.d.d. di Usmate, determina la contribuzione al servizio fruito dalla disabile, rendendo concreta ed attuale la lesione derivante dalla deliberazione della Giunta comunale n. 28/2011, che, quale atto di natura generale, è di per sé priva di immediata attitudine lesiva.

Ne deriva che l'impugnazione non è tardiva, in quanto è stata rivolta tempestivamente avverso la determinazione applicativa delle determinazioni generali ad essa presupposte, ossia la già richiamata deliberazione della Giunta comunale n. 28/2011, nonché il regolamento comunale dei servizi socio assistenziali approvato con delibera consiliare n. 48/2007.

Né la tardività può discendere dall'omessa impugnazione della determinazione del 15.12.2010, con la quale l'amministrazione ha comunicato ad -OMISSIS-, in qualità di genitore di -OMISSIS-, che "la tariffazione per il servizio di trasporto e pasto presso il c.d.d. di Usmate a favore di -OMISSIS-, verrà sospeso fino alle necessarie verifiche e nuove comunicazioni ...", trattandosi di un atto ad effetti solo temporanei e dotato di un contenuto diverso da quello proprio del provvedimento impugnato.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione in esame.

3) Parimenti è infondata l'eccezione con la quale l'amministrazione deduce l'inammissibilità del ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse, in ragione della mancata impugnazione della successiva delibera della Giunta

Comunale 2012 n. 19, con la quale l'amministrazione ha approvato le tariffe dei servizi di cui si tratta relativamente all'anno 2012.

Sul punto va osservato che, a prescindere dal carattere confermativo o meno della nuova delibera della Giunta, resta fermo, da un lato, che essa riguarda solo l'anno 2012 e non incide sugli oneri tariffari del 2011, cui si riferiscono le doglianze proposte, dall'altro, che in mancanza di un atto applicativo, essa, presentando natura di atto amministrativo generale, non è dotata di immediata attitudine lesiva, sicché non è neppure prospettabile un attuale interesse alla sua contestazione.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione in esame.

4) Sempre in via preliminare di rito, l'amministrazione resistente eccepisce il difetto di legittimazione attiva e il difetto di interesse dell'associazione ricorrente, evidenziando che l'atto gravato è diretto solo all'utente che non risulta neppure iscritto all'associazione.

L'eccezione è priva di pregio.

Invero, la sussistenza dell'interesse a ricorrere di un ente esponenziale deve essere apprezzata tenendo conto della natura collettiva della posizione giuridica di cui è portatore; in particolare, l'introduzione di una norma regolamentare, di cui viene dedotto il contrasto con il quadro legislativo di riferimento, si presta a pregiudicare con immediatezza ed attualità interessi di natura meta individuale, perché incide direttamente sulle posizioni di vantaggio che ad una determinata categoria sono riconosciute in base alla legge.

In altre parole, l'introduzione di norme regolamentari ritenute contrastanti con le prerogative che la legge riconosce ad una determinata categoria rende evidente l'interesse delle associazioni esponenziali a contestare il regolamento in sede giurisdizionale, in quanto esso è idoneo ad introdurre un trattamento normativo diverso da quello che il legislatore riserva a determinate categorie di persone, con conseguente pregiudizio per gli

interessi legittimi collettivi di cui sono portatori proprio gli enti rappresentativi.

Non merita condivisione neppure l'eccezione con la quale l'amministrazione comunale contesta la legittimazione ad agire dell'associazione ricorrente, asserendo che l'impugnazione non sottenderebbe interessi dell'intera categoria rappresentata, perché l'atto gravato è rivolto ad un soggetto determinato.

Invero, la legittimazione ad agire va valutata in astratto, sulla base di ciò che viene prospettato nell'atto introduttivo del giudizio, a prescindere dalla fondatezza del ricorso, che coinvolge il merito della domanda presentata (cfr. tra le tante, Cass., sez. III, 30 maggio 2008, n. 14468).

Nel caso di cui si tratta, l'associazione lamenta la violazione di norme legislative dettate a tutela dell'intera categoria di cui è ente esponenziale, sicché, a prescindere dalla fondatezza della domanda, la legittimazione ad agire non può essere negata per la sola circostanza che l'atto impugnato in via principale sia diretto nei confronti di una persona determinata.

Invero, la determinazione in questione attualizza, nei confronti di un soggetto specifico, la lesione che promana dagli atti generali e normativi ad esso presupposti e che incidono sull'intera categoria di persone i cui interessi sono rappresentati dall'associazione, che è portatrice di un interesse collettivo proprio, che viene posto a fondamento dell'impugnazione proposta.

In tal senso, la circostanza che la persona disabile non sia iscritta all'associazione non incide sulla legittimazione di quest'ultima, che agisce a tutela dell'interesse collettivo di cui è statutariamente portatrice (cfr. doc 1 di parte ricorrente) e non a tutela dell'interesse particolare di un iscritto.

In definitiva, il ricorso proposto dall'associazione è diretto a tutelare un interesse giuridicamente rilevante ed omogeneo, riferibile perciò all'intera categoria rappresentata.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione ora esaminata.

Del resto, è del tutto generica e, pertanto, non meritevole di condivisione l'eccezione in esame nella parte in cui adombra la mancanza del potere del Presidente dell'Associazione di conferire la procura alle liti.

5) Sono fondate e presentano carattere assorbente le censure - da trattare congiuntamente perché strettamente connesse sul piano logico e giuridico - mediante le quali si lamenta la contraddittorietà dell'azione amministrativa, nonché la violazione del d.l. vo 1998 n. 109, nel testo modificato dal d.l.vo 2000 n. 130, contestando in particolare la previsione di un obbligo di pagamento in capo ai genitori della persona disabile in quanto ritenute persone obbligate per legge.

In primo luogo non è dubitabile che il provvedimento comunale n. 7126/2011 quantifichi le tariffe dovute dai genitori della persona disabile, atteso che è espressamente indirizzato ad -OMISSIS- in quanto genitore della persona che fruisce del servizio socio assistenziale.

Del resto, l'amministrazione, con memoria depositata in data 18.05.2013, ha precisato che "nella specie il pagamento del costo dei servizi ... è richiesto unicamente al soggetto che ha chiesto di usufruire del servizio de quo e cioè ai genitori conviventi del disabile ... e dunque la richiesta coinvolge unicamente il nucleo familiare dell'assistito e non altri parenti soggetti all'obbligo degli alimenti".

Si tratta di una determinazione che riflette i contenuti dell'impugnato regolamento comunale approvato con deliberazione consiliare n. 48 del 2007, che all'art. 5 dispone che "... gli utenti sono tenuti a concorrere alla copertura del costo dei servizi secondo le determinazioni dei Comuni, i quali si rivalgono sui soggetti tenuti agli alimenti, ai sensi del codice civile, nel caso di insufficienza del reddito da parte dell'utente medesimo".

Come condivisibilmente censurato nel ricorso, le determinazioni impugnate violano il d.l.vo 1998 n. 109, nel testo modificato dal d.l.vo 2000

n. 130.

L'art. 2 del d.l.vo 1998 n. 109 – recante definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della L. 27 dicembre 1997, n. 449 – stabilisce criteri per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente prevedendo, al comma 1, che “La valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza, come definito ai sensi dei commi 2 e 3 e quale risulta alla data di presentazione della dichiarazione sostitutiva unica di cui all'articolo 4”.

La norma specifica poi che ai fini della disciplina introdotta “ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare”, fermo restando che “fanno parte del nucleo familiare i soggetti componenti la famiglia anagrafica”.

Il comma 4, dell'art. 2, precisa che “l'indicatore della situazione economica è definito dalla somma dei redditi, come indicato nella parte prima della tabella 1. Tale indicatore del reddito è combinato con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nella misura del venti per cento dei valori patrimoniali, come definiti nella parte seconda della tabella 1”.

Infine, il comma 6 della norma stabilisce che “le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata”.

La normativa citata indica un metodo di calcolo del reddito, da prendere in considerazione da parte degli enti erogatori per l'accesso a servizi agevolati

(Corte Cost. 19 dicembre 2012, n. 296 e Corte Cost. 19 dicembre 2012, n. 297), ma, come esplicitato dal comma 6 dell'art. 2, non modifica la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti, ai sensi dell'art. 433 del codice civile, né attribuisce agli enti erogatori la facoltà di sostituirsi all'interessato rispetto alla richiesta degli alimenti.

Tale previsione esclude la possibilità di intervenire sulla disciplina dell'obbligazione alimentare di cui all'art. 433 c.c., modificando i caratteri del credito alimentare, che rimane un diritto strettamente personale ed indisponibile, secondo un assetto coerente, anche per il profilo in esame, con il novellato Titolo V della Costituzione, che, ex art. 117, comma 2 lett. l), riserva la materia "ordinamento civile" alla legislazione statale esclusiva.

Pertanto, resta fermo che il credito alimentare, di natura personale, non può essere oggetto di azione surrogatoria da parte dei creditori dell'avente diritto (come emerge dal combinato disposto degli art. 438, comma 1 e dell'art. 2900 c.c.), il quale non può disporre del proprio credito, che, difatti, non può essere ceduto, né fatto oggetto di compensazione, ex art. 447 c.c.; del resto, il credito alimentare neppure si estingue per prescrizione, atteso che l'art. 2948, n. 2, c.c. prevede la prescrizione quinquennale solo per le annualità scadute.

Proprio in coerenza con la generale preclusione dell'azione surrogatoria, l'art. 2, comma 6, del d.l.vo 1998 n. 109 esclude che gli enti erogatori possano sostituirsi al richiedente la prestazione sociale agevolata, azionando il credito alimentare verso i componenti del suo nucleo familiare.

Ne deriva, in primo luogo, che la preventiva attivazione del credito alimentare da parte dell'interessato non può integrare un criterio di accesso ai servizi, perché ciò contrasterebbe con la immutata natura personale del credito alimentare (cfr. tra le tante Tar Lombardia Milano, sez. III, 4 luglio 2011 n. 1738).

Inoltre, proprio perché la disciplina in esame è diretta ad individuare solo un metodo di calcolo del reddito dell'avente diritto alla prestazione, essa non può essere interpretata nel senso di dilatare il novero dei soggetti obbligati a sostenere le spese della prestazioni erogate al disabile ed, in particolare, non consente di considerare obbligati altri familiari.

Insomma, obbligato al pagamento può essere ritenuto solo il soggetto che riceve la prestazione anche se il suo reddito viene calcolato con riferimento alla sua situazione familiare (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. I, 7 febbraio 2008, n. 291).

Emerge così l'illegittimità tanto del provvedimento n. 7126/2011 adottato dal Comune di Cornate d'Adda, quanto dell'art. 5 del regolamento comunale ad esso presupposto e della delibera della Giunta Comunale n. 28/2011, che ha determinato le tariffe sul presupposto della sussistenza di un obbligo di pagamento anche in capo ai familiari compresi tra gli obbligati alimentari, ai sensi del codice civile, in quanto pongono obblighi di pagamento in capo a soggetti diversi dall'utente, configurando un'azione surrogatoria in favore del Comune, palesemente contrastante con la disciplina civilistica dell'obbligazione alimentare, che esclude tale possibilità.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza delle censure in esame, dotate di carattere assorbente, perché di natura sostanziale e, pertanto, tali da consentire di prescindere dall'esame delle ulteriori doglianze articolate nel ricorso.

6) In definitiva, il ricorso è fondato nei limiti dianzi esposti e deve essere accolto.

La specificità e la complessità della situazione di fatto sottesa all'impugnazione consente di ravvisare giusti motivi per compensare tra le parti le spese della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso e per l'effetto annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione:

- 1) il provvedimento comunale datato 10.05.2011 n. 7126, adottato dal responsabile del settore socioculturale del Comune di Cornate d'Adda;
- 2) l'art. 5 del regolamento del Comune di Cornate d'Adda recante i criteri e le modalità per l'accesso ai servizi comunali e per l'erogazione di contributi e di benefici economici approvato con D.C.C. 30.11.2007 n. 48;
- 3) la D.G.C. del Comune di Cornate d'Adda datata 10.03.2011 n. 28 recante la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale.

Compensa tra le parti le spese della lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Fabrizio Fornataro, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)