

ORIGINALE

N. 1786/13 REG.PROV.COLL.
N. 00152/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 152 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Associazione Senza Limiti Onlus, ~~Associazione Senza Limiti Onlus~~, ~~Associazione Senza Limiti Onlus~~, in proprio e in qualità di amministratore di sostegno di ~~Associazione Senza Limiti Onlus~~, rappresentati e difesi dagli avv. Alberto Guariso, Francesco Trebeschi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Guariso in Milano, viale Regina Margherita, n. 30;

contro

Comune di Legnano, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziano Ugoccioni, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Milano, via Boccaccio n. 19;

nei confronti di

Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociosanitario dell'Ambito Territoriale Legnanese, Comune di Parabiago;

per l'annullamento

In caso di riproduzione della presente ordinanza per finalità di divulgazione su riviste scientifiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione omettere le generalità e gli altri dati identificativi di : ~~Associazione Senza Limiti Onlus~~ (art. 52 D. Lgs. n. 196/2003) Milano, 11 luglio 2013



Il Direttore della Sezione

1) quanto al ricorso principale:

- provvedimento datato 27 ottobre 2009 n. 41435 del Dirigente del Settore 7
- Attività socio assistenziali del Comune di Legnano;
- nonché del regolamento recante la disciplina dei criteri e delle modalità di concessione di contributi, sussidi e ausili finanziari a favore di soggetti in stato di bisogno approvato con D.C.C. 14.03.1991 n. 42 ed in particolare dell'art. 3 ove esclude il disabile dai contributi in caso di esistenza di persone tenute agli alimenti ex art. 433 c.c. e che di fatto vi provvedono;

2) quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 4 ottobre 2010

- del provvedimento datato 13 maggio 2010 n. 17089 del Dirigente del Settore 7 – Attività socio assistenziali del Comune di Legnano;
- di ogni atto connesso

3) quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 dicembre 2011

- del provvedimento datato 22 luglio 2010 n. 24873 del Dirigente del Settore 7 – Attività socio assistenziali del Comune di Legnano;
- di ogni atto connesso;

nonché per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Legnano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 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 e DIRITTO

1) Con il ricorso principale e due successivi ricorsi per motivi aggiunti, 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 Legnano, eccependo l'infondatezza delle impugnazioni e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno presentato memorie e documenti.

Con ordinanza depositata in data 5 febbraio 2010, il Tribunale ha respinto la domanda cautelare contenuta nel ricorso principale, rilevando che il provvedimento impugnato era stato annullato in autotutela dall'amministrazione.

All'udienza del giorno 09.04.2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

2) La signora ~~Giulia~~ ~~Comi~~ è persona ultrasessantacinquenne in condizione di handicap grave e, dal mese di maggio dell'anno 2009, è inserita presso la RSA gestita dalla Fondazione Centro Accoglienza per Anziani ONLUS, con sede in Lonate.

Con istanza datata 28 settembre 2009, ~~Roberto~~ ~~Comi~~ e ~~Giulia~~ ~~Comi~~, figli della signora ~~Roberto~~ ~~Comi~~ - il primo dei quali nominato amministratore di sostegno della madre - hanno chiesto al Comune di Legnano di farsi carico dell'integrazione della retta versata per l'inserimento presso la RSA applicando il criterio dell'ISEE.

Con atto n. 41435, datato 27.10.2009, l'amministrazione ha respinto l'istanza, rilevando l'impossibilità di prescindere dalla situazione economica dei tenuti agli alimenti e ribadendo la necessità che ai costi delle prestazioni concorrano oltre alle persone che beneficiano del servizio anche "i soggetti civilmente obbligati ai sensi dell'art. 433 c.c.".

Con successiva determinazione n. 3229, del 29 gennaio 2010, l'amministrazione ha annullato in autotutela la determinazione n. 41435 del 27 ottobre 2009, evidenziando altresì che i ricorrenti non avevano presentato una richiesta di contributo finanziario nelle forme previste dal regolamento locale di riferimento, con la precisazione che, qualora gli interessati l'avessero presentata, l'istanza sarebbe stata istruita ed esaminata.

A seguito della presentazione di una nuova istanza, l'amministrazione, con atto n. 17089 datato 13.05.2010, ha negato il contributo richiesto, evidenziando che dalle verifiche effettuate era emerso che la signora ~~XXXXXX~~ ~~XXXXXX~~, alla data di presentazione dell'istanza, era titolare di un diritto reale di usufrutto su di un immobile, sicché l'istanza è stata respinta perché contenente dichiarazioni non veritiere.

L'amministratore di sostegno della persona disabile ha presentato una nuova istanza di contribuzione nel mese di giugno 2010, respinta con determinazione n. 24873 del 22 luglio 2010 recante la conferma della valutazione negativa già espressa con atto del 13 maggio 2010 n. 17089.

3) Con il ricorso principale vengono contestati, da un lato, il provvedimento datato 27 ottobre 2009 n. 41435 del Comune di Legnano, con il quale è stata respinta la richiesta di contributi economici in ragione della presenza di obbligati alimentari ai sensi dell'art. 433 c.c., dall'altro, il regolamento recante la disciplina dei criteri e delle modalità di concessione di contributi, sussidi e ausili finanziari a favore di soggetti in stato di bisogno, approvato dal Comune di Legnano con D.C.C. 14.03.1991 n. 42, censurando in particolare l'art. 2 nella parte in cui esclude il disabile dai contributi in caso di esistenza di persone tenute agli alimenti ex art. 433 c.c. e che di fatto vi provvedono.

Si è già evidenziato che il provvedimento datato 27 ottobre 2009 n. 41435 è

stato annullato dall'amministrazione in autotutela e ciò conduce ad escludere la permanenza dell'interesse dei ricorrenti alla decisione del ricorso principale nella parte in cui si rivolge avverso l'atto appena richiamato.

Viceversa, l'interesse permane rispetto all'impugnazione del regolamento, che integra il presupposto normativo non solo del provvedimento n. 41435/2009, ma anche delle successive determinazioni negative assunte dall'amministrazione e censurate con i due ricorsi per motivi aggiunti, trattandosi comunque di atti con i quali è stata respinta una domanda di contributo economico per il pagamento della retta di ricovero in RSA, ossia di una richiesta di ammissione ad un contributo finanziario.

3.1) E' fondata la censura con la quale i ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'art. 2 del regolamento comunale approvato con DCC n. 42 del 14 marzo 1991.

La norma configura espressamente come possibile motivo di esclusione dall'accesso al beneficio "l'esistenza di persone tenute agli alimenti ex art. 433 del codice civile e che di fatto vi provvedano".

Si tratta di una disposizione incompatibile con il quadro normativo vigente. 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 legge 27 dicembre 1997, n. 449 – stabilisce (nel testo modificato dal d.l.vo 2000 n. 130) 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).

Ecco, allora, che la presenza di obbligati agli alimenti può rilevare ai fini del calcolo dell'ISEE familiare del disabile, ma non può integrare una causa di esclusione dal beneficio, come invece previsto dal regolamento impugnato.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza della censura in esame.

Viceversa, non merita condivisione la doglianza diretta ad evidenziare che il regolamento comunale è incompatibile con le leggi statali che hanno introdotto il criterio dell'ISEE familiare come parametro di evidenziazione della situazione economica del richiedente.

Invero, la disciplina dell'ISEE va inquadrata nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di livelli essenziali di assistenza (cfr. Corte Cost. 19 dicembre 2012 n. 297), sicché la disciplina adottata in tale ambito dal legislatore statale si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento, che sono privi del potere di disciplinare in maniera difforme la materia in esame, sia sul piano legislativo, sia sul piano regolamentare.

Ne deriva che la presenza di un regolamento anteriore alla normativa statale in materia di ISEE non è di ostacolo all'applicazione di quest'ultima, né si traduce in una illegittimità sopravvenuta del regolamento, che resta superato per effetto dell'entrata in vigore della legge statale successiva espressiva di una competenza legislativa esclusiva.


3.2) Con gli atti impugnati mediante i due ricorsi per motivi aggiunti, l'amministrazione ha respinto la domanda di accesso al contributo per il ricovero della persona disabile in RSA in ragione della omessa dichiarazione

della titolarità da parte della medesima di un diritto reale di usufrutto su un immobile.

In sostanza, l'amministrazione ha ritenuto che l'omessa dichiarazione della titolarità del diritto di usufrutto comportasse l'esclusione dal benefico.

Sul punto meritano condivisione le censure con le quali i ricorrenti lamentano, da un lato, la violazione del d.l.vo 1998 n. 109, dall'altro la violazione della normativa regolamentare posta a base dell'atto impugnato.

In relazione al primo profilo va evidenziato che l'art. 4 del d.l.vo 1998 n. 109 disciplina la dichiarazione sostitutiva unica, prevedendo al primo comma che il richiedente la prestazione presenta un'unica dichiarazione sostitutiva, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di validità annuale, concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente di cui all'articolo 2, ancorché l'ente si avvalga della facoltà riconosciutagli dall'articolo 3, comma 2. La norma precisa che è lasciata facoltà al cittadino di presentare entro il periodo di validità della dichiarazione sostitutiva unica una nuova dichiarazione, qualora intenda far rilevare i mutamenti delle condizioni familiari ed economiche ai fini del calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente del proprio nucleo familiare.



Il comma 5 specifica che in relazione ai dati autocertificati dal soggetto richiedente, l'Agenzia delle entrate, sulla base di appositi controlli automatici, individua l'esistenza di omissioni, ovvero difformità degli stessi rispetto agli elementi conoscitivi in possesso del Sistema informativo dell'anagrafe tributaria; il successivo comma 8 precisa che "in presenza delle omissioni o

difformità di cui al comma 5, il soggetto richiedente la prestazione può presentare una nuova dichiarazione sostitutiva unica, ovvero può comunque richiedere la prestazione mediante l'attestazione relativa alla dichiarazione presentata recante le omissioni o le difformità rilevate dall'Agenzia delle entrate. Tale dichiarazione è valida ai fini dell'erogazione della prestazione, fatto salvo il diritto degli enti erogatori di richiedere idonea documentazione atta a dimostrare la completezza e veridicità dei dati indicati nella dichiarazione. Gli enti erogatori eseguono, singolarmente o mediante un apposito servizio comune, tutti i controlli ulteriori necessari e provvedono ad ogni adempimento conseguente alla non veridicità dei dati dichiarati.

La norma prevede espressamente che in presenza di erronee dichiarazioni o di omissioni, il richiedente possa integrare la dichiarazione già resa emendandola dai vizi che la inficiano.

L'applicazione di tale principio nel caso in esame comporta che l'amministrazione avrebbe dovuto consentire la rettifica dei dati erroneamente espressi e calcolare l'ISEE familiare del disabile sulla base dei dati corretti, senza escludere la concedibilità del beneficio in ragione della mera omissione riscontrata.

Del resto, anche l'art. 7 del regolamento comunale prevede un potere di accertamento dell'amministrazione, che, ricevuta la richiesta di contribuzione, può accertare l'esistenza di redditi immobiliari del richiedente, senza che l'omessa dichiarazione di essi comporti la necessaria esclusione dal contributo

Ne deriva la fondatezza della censura in esame.

In via di ulteriore precisazione, va osservato che gli atti impugnati non esprimono neppure una coerente applicazione della normativa regolamentare



locale di riferimento, proprio nella parte in cui valorizzano in termini negativi l'omessa dichiarazione del diritto di usufrutto.

Invero, l'art. 2, comma 1 n. 2, del regolamento comunale prevede che possa costituire motivo di esclusione "la proprietà di beni immobili, salvo il caso dell'alloggio adeguato alle esigenze del nucleo ed abitato dal nucleo stesso e la proprietà di beni mobili registrati che non siano strumenti di lavoro".

La formulazione della norma è tale da individuare con esattezza le possibili cause di esclusione, sicché la relativa indicazione deve ritenersi tassativa; ne consegue che l'amministrazione, in base alla normativa locale, può valorizzare in termini escludenti, salvo il dovere di soccorso, per la correzione di errori e di omissioni, secondo le previsioni della legge 1998 n. 109, solo la mancata dichiarazione della proprietà di un immobile, mentre restano irrilevanti le omissioni relative alla titolarità di diritti reali di godimento, come il diritto di usufrutto.

In altre parole, nel caso di specie proprio la normativa regolamentare non consentiva l'automatica esclusione dal beneficio in ragione dell'omessa dichiarazione della titolarità di un diritto reale di usufrutto.

Le censure sinora esaminate sono di carattere sostanziale e presentano carattere assorbente, consentendo di prescindere dall'esame delle ulteriori doglianze articolate nel ricorso.

4) Deve invece essere respinta la domanda risarcitoria presentata dai ricorrenti, in quanto si tratta di una richiesta del tutto generica che non reca la puntuale dimostrazione, secondo il principio posto dall'art. 2697 c.c., degli elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043 c.c.. Del resto, la mera allegazione di danni qualificati rispettivamente come "patrimoniale" e come "esistenziale" non vale a dimostrarne l'effettiva

sussistenza.

Ne deriva il rigetto della domanda risarcitoria.

5) In definitiva, il ricorso principale è inammissibile nella parte relativa all'impugnazione del provvedimento 27 ottobre 2009 n. 41435, mentre è fondato nella parte relativa alla contestazione dell'art. 2 del regolamento recante la disciplina dei criteri e delle modalità di concessione di contributi, sussidi e ausili finanziari a favore di soggetti in stato di bisogno approvato con D.C.C. 14.03.1991 n. 42.

Parimenti, sono fondati i due successivi ricorsi per motivi aggiunti, nei limiti delle domande costitutive con essi avanzate, sicché deve essere disposto l'annullamento del provvedimento datato 13 maggio 2010 n. 17089 e del provvedimento datato 22 luglio 2010 n. 24873.

Deve, invece, essere respinta la domanda di condanna al risarcimento del danno.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

A tutela della riservatezza della persona disabile e ai sensi dell'art. 52, commi 1 e 2, del d.l.vo 2003 n. 196, va preclusa l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi del medesimo interessato riportati in sentenza, in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

1) dichiara inammissibile il ricorso principale nella parte relativa all'impugnazione del provvedimento 27 ottobre 2009 n. 41435;

- 2) accoglie in parte il ricorso principale e per l'effetto annulla l'art. 2 del regolamento comunale approvato con DCC n. 42 del 14 marzo 1991;
- 3) accoglie i ricorsi per motivi aggiunti indicati in epigrafe e per l'effetto annulla sia il provvedimento datato 13 maggio 2010 n. 17089, sia il provvedimento datato 22 luglio 2010 n. 24873;
- 4) respinge la domanda di condanna al risarcimento del danno proposta dai ricorrenti;
- 5) condanna l'amministrazione resistente al pagamento delle spese processuali in favore dei ricorrenti che liquida in complessivi Euro 1.500,00 (millecinquecento), oltre gli accessori di legge e la restituzione del contributo unificato.
- 6) è preclusa l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi della persona diversamente abile riportati in sentenza, in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, secondo quanto precisato in motivazione.

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

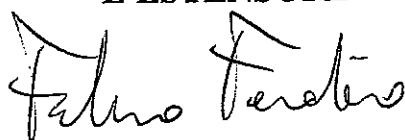
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

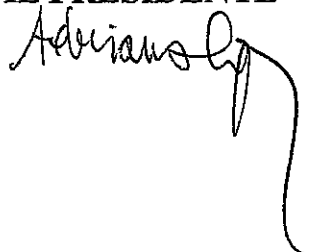
Silvana Bini, Consigliere

Fabrizio Fornataro, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 11.1 LUG. 2013

IL SEGRETARIO

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

