

cortocircuitazione dell'impianto di depurazione; 5) le modalità di controllo degli scarichi in rapporto ai limiti di accettabilità; 6) le norme tecniche per gli allacciamenti; 7) le spese di allacciamento, le tariffe e le relative modalità di esazione; 8) le sanzioni amministrative.

Il regolamento è approvato dall'ente di cui al primo comma, sulla base del regolamento tipo predisposto dalla Giunta regionale. (101)

I comuni, le comunità montane e i loro consorzi, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, sono tenuti ad aggiornare il loro regolamento, o ad approvarlo qualora ne fossero sprovvisti. (102) L'inutile decorso del termine, di cui al quarto comma, consente all'organo regionale di controllo competente, (103) la nomina di un commissario "ad acta "".

I Comuni e gli enti competenti (ConSORZI) devono quindi già dettare dei criteri specifici attraverso i quali porre a conoscenza i cittadini delle future possibili determinazioni dei costi da sostenere per i lavori di allacciamento.

A confortare tale interpretazione vi sono delle ragioni anche di logicità tecnica della progettazione dei lavori.

La Circolare del ministero dei lavori pubblici n. 11633 del Servizio tecnico Centrale "Istruzioni per la progettazione della fognature e degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto" fissando i criteri di progettazione degli impianti di allacciamento e specificandone le caratteristiche tecniche si riferisce ad un "preventivo costo sommario" delle opere da eseguire determinando così il costo delle opere di trasformazione ed allaccio delle fognature eventualmente esistenti "fin dalla fase del progetto di massima".

Non a caso una analisi dei regolamenti approvati di alcune realtà urbane comunali ed extracomunali conferma la necessità che la determinazione degli importi dei costi di realizzazione deve essere fatta a "preventivo" ossia rendendone possibile la predeterminazione da parte di coloro che se ne accollano le spese, valutandone gli aspetti peculiari dei singoli casi.

Recita l'art.10 del regolamento per la disciplina degli scarichi idrici civili e produttivi del Comune di Verona: "L'esecuzione dell'allacciamento, inteso come

collegamento tra la pubblica fognatura e il pozzetto di controllo in proprietà privata, viene eseguito dall'Ente gestore e la spesa relativa, preventivamente quantificata, rimane a carico dell'utente."

Solo dopo aver determinato tali costi e averli comunicati al soggetto destinatario è possibile avviare le procedure di riscossione per il recupero anche coattivo delle somme.

Occorre infine citare che lo stesso regolamento tipo di fognatura all'art.9 recita *"l'ente di gestione provvede a propria cura e spese alla costruzione in suolo pubblico dei condotti di allacciamento fino al confine di proprietà, mentre i singoli privati assumono a proprio carico l'allacciamento degli scarichi fino al suddetto limite."*

La confusione verificatasi nella realtà applicativa non ha risparmiato neppure le situazioni più chiare nei fatti.

Tali costi non possono ovviamente essere mai posti a carico di chi ha operato in proprio, con accollo delle relative spese, alla costruzione degli allacciamenti stessi. A parte le considerazioni sulla problematica esistenza degli effetti retroattivi di tali provvedimenti vi è anche la chiara confusione tra la necessità di recuperare il costo di un'opera e la potestà impositiva generale di imporre tributi alla collettività che certo non è prerogativa degli Enti preposti ai servizi di depurazione.

Conclusioni

Pur nella complessità dell'evoluzione della normativa e della prassi relativa alla materia trattata sembrerebbero essere emersi ormai alcuni punti quantomeno stabili ai quali è possibile fare riferimento per il corretto adempimento delle funzioni amministrative relative alla costruzione e alla gestione degli impianti fognari.

Tali punti o conclusioni riguardano quanto, ad avviso dello scrivente, è emerso dall'analisi di normative, circolari, prassi e pareri di altri colleghi esponenti della difesa civica.

Si inviteranno pertanto le amministrazioni che riceveranno tale documento ad uniformarsi con interventi in autotutela a quanto esposto per consentire una maggior equità e imparzialità nell'esercizio delle proprie funzioni e per avvicinarsi maggiormente alle richieste del cittadino.

Facciamo inoltre presente che sarà cura del nostro ufficio rendere edotti i contribuenti dell'esistenza degli strumenti di tutela che la legge consente loro di esercitare per vedersi riconosciuti tali diritti qualora non vi provvedano le singole amministrazioni.

Essendosi verificate, infine, ipotesi in cui taluni Comuni hanno fatto pagare tariffe di depurazione e fognatura, caricandole direttamente sulla bolletta dell'acqua, al di fuori delle ipotesi previste e dei presupposti applicativi precedentemente esposti, c'è, inoltre, la concreta possibilità per i soggetti interessati di proporre istanza di rimborso di quanto indebitamente versato.

A tal scopo verrà redatto un modello unico per la richiesta di rimborso che sarà consegnato a cura degli uffici preposti alla difesa civica ai vari contribuenti per agevolarli verso un primo passo per vedersi riconosciuti i propri diritti.

Distinti saluti.

IL DIFENSORE CIVICO
avv. Vittorio Bottoli

Venezia

Normativa di riferimento:

L.10 maggio 1976 n. 319 artt. 16 e 17 *“Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento”*

D.L. 28 febbraio 1981 n. 38 convertito in **L. 23 aprile 1981 n.153** aggiunge gli artt. 17 bis e 17 ter al decreto precedente

L. 5 gennaio 1994 n. 36 cosiddetta Legge “Galli” abroga gli 17 bis e 17 ter e stabilisce all’art.14 i criteri per la determinazione delle quote della tariffa prevista per il servizio di fognatura e di depurazione

L. 17 maggio 1995 n. 172 aggiunge in sede di conversione **comma 3-bis all’art.2 del D.L. 17 marzo 1995 n. 79** il quale inserisce **l’ultimo comma dell’ art. 17 della L. 319 del 1976** che stabilisce che il regime dell’accertamento è quello previsto con **D.p.r 14 settembre 1931 n. 1175** mentre per la riscossione e le sanzioni si applica il **D.p.r. 43/1998**.

L. 23 dicembre 1995 n. 549 art.3 co.42 supera l’art.17 relativamente alla determinazione della quota di contributo del servizio di depurazione preservandone l’ultimo comma

L. 23 dicembre 1998 n. 448 art.31 co. 28 abroga l’ultimo comma dell’ art.17 superando il concetto di tributo relativamente al canone di depurazione e di fognatura

L. 13 maggio 1999 n. 133 art.6 co 13

D.Lgs. 11 maggio 1999, n.152 art.62 co,5 e 6 che abroga l’intera L. 319/1976

L.R. 33/85 art.60 2 *“Norme sulla tutela dall’inquinamento delle acque”*

L.R. 26/1980 “ Norme per la determinazione delle tariffe relative al canone dovuto ai Comuni o ai loro Consorzi per i servizi di fognatura e depurazione delle acque di rifiuto ai sensi degli artt. 16 e 17 della L. 10 marzo 1976 n. 319 e del D.p.r. 24 maggio 1977”

La complessa evoluzione normativa si attesta quindi sui presupposti dell’ultrattività degli artt. 16 e 17 della l. 319/1976 fino ai presupposti di imposta verificatisi fino al 31 dicembre 1998 e di una generale riforma data dalla Legge “Galli”.

A dipanare tale complicata situazione vi sono poi sul piano della prassi interpretativa:

Circolare n. 8 10 dicembre 1981

Circolare del ministero dei lavori pubblici n. 11633 “Istruzioni per la progettazione della fognature e degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto”

Circolare n. 177/E 5 ottobre 2000 “ *Canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l’allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque – Chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile.*”

Quest’ultima affronta le tematiche in oggetto alla luce di tutta la evoluzione normativa avvenuta fino ad ora e sulla base dei numerosi problemi applicativi che sono stati segnalati in tale periodo.

TAV. VII°

ROBERTO MERLO

(Esperto amministrativo presso l'Ufficio
del Difensore Civico della Regione Veneto)

Della rivalsa degli enti pubblici in tema di erogazione di prestazioni socio-assistenziali e sanitarie

1. Premessa
2. Il diritto di rivalsa in materia sanitaria: l'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931
3. L'azione di rivalsa di cui all'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, nei confronti dei congiunti tenuti agli alimenti
4. Il sistema della diffida ai congiunti in materia sociale: l'art. 155 T.U.P.S. e l'art. 284 R.D. n. 635/1940
5. La disciplina degli alimenti contenuta nel codice civile del 1942. La sentenza n. 349/1989 della Corte costituzionale
6. Il ricorso all'autorità giudiziaria in tema di alimenti. La procedura preliminare prevista in materia di rivalsa delle spese di ospedalità dalla legge n. 1580 del 1931
7. La legge 23 dicembre 1978, n. 833: l'istituzione del servizio sanitario nazionale. La tacita abrogazione della rivalsa delle spese sanitarie
8. Le deviazioni giurisprudenziali rispetto alla rivalsa disciplinata nella L. n. 1580/1931: il presupposto della non indigenza dei ricoverati
9. La disciplina dei servizi sociali. La partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita
10. L'ulteriore limite concettuale alla rivalsa assistenziale costituito dal reddito minimo di inserimento.
11. L'assimilazione della degenze geriatrica al ricovero per terapie ai fini della rivalsa verso i congiunti obbligati alla prestazione alimentare. Critica
12. Conclusioni. La sentenza Trib. Vr 14 maggio 1996. L'irvalidità del contratto stipulato fra istituti di cura e parenti dei ricoverati

1. Premessa

Per porre correttamente la questione della rivalsa degli enti pubblici in tema di erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria ovvero socio-assistenziale, è opportuno, innanzitutto, distinguere nettamente le due fattispecie inquadrando, rispettivamente, alla luce delle disposizioni degli artt. 32 e 38 della Costituzione repubblicana.

In secondo luogo, ci si deve chiedere se, ed eventualmente entro quali limiti, sia ancora configurabile in materia sanitaria, dopo l'istituzione del servizio sanitario nazionale (L. 23-12-1978, n. 833), una disciplina di rivalsa in senso proprio, e quale sia il sistema vigente in ambito socio-assistenziale dopo che, da ultimo, nella disciplina delle prestazioni sociali agevolate, è intervenuta la norma di cui all'art. 2, comma 6, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 109 (su cui, in particolare, *infra*).

2. Il diritto di rivalsa in materia sanitaria: l'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931

La legge 3-12-1931, n. 1580, che reca il titolo di "Nuove norme per la rivalsa delle spese di ospedalità e manicomiali", prevede, all'art. 1, 1° comma, che "Allo scopo di ottenere dai ricoverati che non si trovino in condizioni di povertà, e, in caso di loro morte, dagli eredi legittimi e testamentari, la rivalsa delle spese di ospedalità o manicomiali, le amministrazioni degli ospedali, dei Comuni o dei manicomi pubblici, sulla base degli accertamenti eseguiti, comunicano, mediante lettera raccomandata spedita per posta con ricevuta di ritorno, ai singoli obbligati, l'ammontare delle somme da rimborsare, i motivi per cui viene chiesto il rimborso e le modalità di pagamento".

Semplici considerazioni di ordine logico-sistematico permettono di ricavare da tale trasparente dizione letterale la conseguenza che la disposizione va correttamente interpretata nel senso di circoscrivere l'ipotesi di rivalsa da parte degli enti pubblici verso i non indigenti esclusivamente alla materia sanitaria: ciò si evince dal chiaro, combinato riferimento ai ricoverati, alle spese di ospedalità o manicomiali - cioè di ordine psichiatrico e, quindi, sanitario - e, nel contesto del medesimo 1° comma, alle amministrazioni degli ospedali o dei manicomi pubblici (così, inequivocabilmente, anche Corte Costituzionale, sentenza 22 giugno 1989, n. 349, in Cons. Stato, 1989, II, 826, su cui dettagliatamente *infra*).

3. *L'azione di rivalsa di cui all'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, nei confronti dei congiunti tenuti agli alimenti*

L'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, cit., prevede la diversa ipotesi che l'azione di rivalsa sia esercitata, "ove occorra, con le stesse modalità di cui al primo comma, anche verso i congiunti dei ricoverati stessi nell'ordine stabilito dall'art. 142 del codice civile (ora art. 433 c.c. 1942), che erano per legge tenuti agli alimenti durante il periodo del ricovero e si trovano in condizioni di sostenere, in tutto o in parte, l'onere delle degenze".

Accanto all'indicazione dei congiunti, il 3° comma chiude il sistema soggettivo dell'esercizio dell'azione di rivalsa da parte degli enti pubblici indicati al 1° comma, circoscrivendone l'ulteriore esperibilità unicamente "verso le persone civilmente responsabili delle ferite e delle malattie che resero necessaria l'assistenza nell'ospedale e nel manicomio".

Anche il 3° comma fa esclusivo riferimento all'ambito sanitario, e tale considerazione sembra banale solo se non la si confronta, come si vedrà *infra*, con consolidati orientamenti giurisprudenziali che hanno estesa la portata originaria della norma nel settore socio-assistenziale.

Il 4° comma del medesimo art. 1, infine, specifica ancor più la fattispecie, statuendo che "Le amministrazioni degli ospedali possono avvalersi della procedura stabilita con la presente legge solo nel caso previsto dall'art. 34 lettera d) del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2841", che ha aggiunto alla legge 17-7-1890, n. 6972, l'art. 78-d, secondo cui "È fatta salva l'azione di rivalsa da parte dei Comuni e degli ospedali, che non abbiano potuto ottenere da questi il rimborso di cui ai precedenti articoli, verso i ricoverati che, dagli accertamenti eseguiti risultino non trovarsi in condizioni di povertà".

4. *Il sistema della diffida ai congiunti in materia sociale: l'art. 155 T.U.P.S. e l'art. 284 R.D. n. 635/1940*

Sino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948), il legislatore aveva configurato un sistema compiuto in cui erano chiaramente distinte l'ipotesi della rivalsa, specificamente diretta alla materia sanitaria, da quella della diffida ai congiunti, limitata al campo sociale.

Così, sotto il profilo squisitamente sociale, rilevava (e rileva tuttora) la disposizione dell'art. 155 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con R.D. 18-06-1931, n. 773, il cui 1° comma prevede che "I congiunti di un mendicante inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza, tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare, sono diffidati dall'autorità locale di pubblica sicurezza ad adempiere al loro obbligo".

Tale disposizione va coordinata con l'art. 284 del R.D. 6-5-1940, n. 635, secondo cui "La disposizione dell'art. 155 della legge si applica anche nel caso in cui l'inabile al lavoro o i congiunti di lui possono provvedere solo parzialmente alla spesa per il mantenimento". Entrambe tali statuizioni vanno poi lette in stretta correlazione con il 2° comma dell'art. 155 T.U.P.S., che stabilisce che

"Decorso il termine stabilito nella diffida, l'inabile al lavoro è ammesso di diritto al beneficio del gratuito patrocinio per promuovere il giudizio sugli alimenti". L'art. 284, 2° comma, R.D. n. 635/1940, aggiunge che "Copia dell'atto di diffida è trasmessa al procuratore del Re (attualmente Procuratore della Repubblica) nel caso previsto dal secondo comma dell'art. 155 della legge."

Pertanto, la disciplina anteriore alla Costituzione repubblicana relativa alle persone in condizioni di povertà, permetteva di differenziare nettamente la fattispecie di carattere socio-assistenziale dell'inabile al lavoro, privo di mezzi di sussistenza (art. 155 T.U.P.S., cit., che sarà sussunta letteralmente dall'art. 38 della Costituzione), dalla diversa ipotesi di ordine sanitario, disciplinata dall'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, cit.: che anche il 3° comma prenda in considerazione il caso di una persona in stato di indigenza, si deduce dal riferimento ivi contenuto alle prescrizioni che regolano gli alimenti e all'ineludibile presupposto dello stato di bisogno dell'alimentando che permea tale materia.

5. *La disciplina degli alimenti contenuta nel codice civile del 1942. La sentenza n. 349/1989 della Corte costituzionale*

L'esercizio da parte degli enti pubblici - sul fondamento dell'arricchimento senza giusta causa dei familiari - dell'azione di rivalsa delle spese di ospedalità o manicomiali anche, ove occorresse, verso i congiunti dei ricoverati in condizioni di povertà ai sensi dell'art. 1, comma 3, L. 1580/1931, poteva avvenire, tuttavia, solo rispettando le ulteriori cautele previste dall'ordinamento, vale a dire, altresì, subordinatamente alla richiesta da parte della persona in stato di bisogno (doverosa perché contenuta nella norma di cui all'art. 438, 1° comma, c.c. 1942, secondo cui "Gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento").

Quindi, all'epoca dello Statuto Albertino, due erano i presupposti che dovevano ricorrere per la rivalsa pubblica verso gli indigenti: stato di bisogno della persona e richiesta da parte di essa.

L'art. 32 della Carta costituzionale vigente, che "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", "garantendo cure gratuite agli indigenti", ha però informato l'intera materia della rivalsa da parte degli enti pubblici, impedendo ontologicamente a questi ultimi il ricorso all'art. 1, 3° comma, L. 1580/1931, nei confronti dei congiunti dei ricoverati tenuti per legge agli alimenti durante il periodo del ricovero, perché il riferimento alla disciplina degli alimenti ivi contenuto - e, quindi, ex art. 438 c.c., allo stato di bisogno di chi non è in grado di provvedere al proprio mantenimento - impone di considerare che i degenti siano in condizioni di povertà e, perciò, beneficiario della garanzia costituzionale delle cure gratuite agli indigenti: in tale fattispecie, cioè, non sussiste più il presupposto dell'arricchimento senza giusta causa dei familiari dei ricoverati.

La Corte costituzionale ha confermato tale impostazione, affermando che in tema di diritto di rivalsa degli enti pubblici il rapporto fra congiunti tenuti agli alimenti e ricoverati deve essere integrato con la generale disciplina degli alimenti dettagliatamente prevista nel codice civile e, in particolare, con l'art. 438: secondo la Corte, infatti, "L'art. 1, 3° comma, L. 3 dicembre 1931, n. 1580, che prevede il diritto di rivalsa degli istituti di ricovero e cura per spese di ospedalità, individua gli obbligati alla rivalsa mediante rinvio all'art. 142 c.c. abrogato che poneva gli alimenti a carico di soggetti tutti qualificabili come congiunti del degente; pertanto, tale obbligo di rivalsa, in base agli art. 433, 437 e 438 c.c., attualmente vigente, può essere ora esercitato nei confronti di tutti coloro che sono tenuti agli alimenti, compresi i donatari" (sentenza n. 349/1989, cit.).

Il richiamo della Corte assume particolare rilievo in quanto pone a bastione in materia di alimenti il principio contenuto all'art. 438, comma 1, c.c., venendo a limitare intrinsecamente cioè, sia ai sensi

dell'art. 155 T.U.P.S., cit., che dell'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, ogni possibilità di intervento pubblico alla richiesta della persona bisognosa rivolta ai familiari.

6. *Il ricorso all'autorità giudiziaria in tema di alimenti. La procedura preliminare prevista in materia di rivalsa delle spese di ospedalità dalla legge n. 1580 del 1931*

Tutte le ipotesi dianzi considerate in cui è previsto il rinvio alla disciplina degli alimenti - l'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, l'art. 155, 1° e 2° comma, T.U.P.S., nonché la stessa disciplina generale degli alimenti di cui agli art. 433 segg. c.c. - prevedono, salva ovviamente l'ipotesi in cui gli obbligati siano concordi, che non si possa prescindere dal ricorso all'autorità giudiziaria.

L'art. 438, 1° comma, c.c., infatti, va immediatamente coordinato con l'art. 445 c.c., secondo cui "Gli alimenti sono dovuti dal giorno della domanda giudiziale o dal giorno della costituzione in mora dell'obbligato, quando questa costituzione sia entro sei mesi seguita dalla domanda giudiziale", e con l'art. 441 c.c., che stabilisce che "Se gli obbligati non sono concordi sulla misura, sulla distribuzione e sul modo di somministrazione degli alimenti, provvede l'autorità giudiziaria secondo le circostanze". In tema di rivalsa di spese di ospedalità e manicomiali, l'art. 2 della legge n. 1580 del 1931 prevede l'esperienza doverosa, da parte delle amministrazioni degli ospedali, dei Comuni e dei manicomi pubblici, di una procedura preliminare che tenga conto delle opposizioni pervenute nel termine di quindici giorni dalla data della comunicazione della raccomandata di cui all'art. 1 della medesima legge.

A seguito delle opposizioni, gli enti pubblici "formano un elenco delle singole persone tenute al rimborso, con la indicazione del grado di parentela o affinità, la misura della retta giornaliera, il numero delle giornate di degenza, l'ammontare della somma dovuta ed ogni altro sommario elemento esplicativo circa il fatto e il motivo per cui è chiesto il rimborso" (art. 2, 1° e 2° comma, L. n. 1580/1931).

Il Prefetto, esaminate le opposizioni intervenute, rende esecutivo l'elenco delle persone obbligate. Tale elenco, vistato sempre dallo stesso Prefetto, "è notificato dalle amministrazioni degli ospedali o dei Comuni e dei manicomi pubblici, alle singole persone obbligate, con ingiunzione di versare, entro trenta giorni, sotto comminatoria di atti esecutivi, la somma dovuta". "Entro trenta giorni dalla notificazione, i debitori possono produrre opposizione innanzi all'autorità giudiziaria" (art. 3, 1° comma, e 4, 1° comma, L. n. 1580/1931).

È appena il caso di notare che già la legge n. 1580/1931 disciplinava dettagliatamente molte delle recenti acquisizioni legislative che appaiono alla nostra coscienza giuridica conquiste imprescindibili: ciò vale, a esempio, sia per la previsione secondo cui "In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere" (art. 3 L. n. 241/1990), sia, *ibidem*, per la prescrizione che "Ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

7. *La legge 23 dicembre 1978, n. 833: l'istituzione del servizio sanitario nazionale. La tacita abrogazione della rivalsa delle spese sanitarie*

L'entrata in vigore della legge 23-12-1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale nonché attuativa dell'art. 32 della Costituzione, ha comportato la conseguenza che anche la rivalsa delle spese di ospedalità o manicomiali nei confronti dei ricoverati che non si trovino in condizioni di povertà, ai sensi del 1° comma dell'art. 1, L. n. 1580/1931, non possa più trovare applicazione

fisiologica nell'ordinamento, dato che l'art. 1 - *I principi* (sic) - L. n. 833/1978 ha previsto, al 3° comma, che "Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali".

Infatti, se dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma prima che la legge n. 833 del 1978 istituisse il servizio sanitario nazionale, la rivalsa disciplinata dalla L. n. 1580/1931 poteva ancora correttamente configurarsi solamente nei confronti del ricoverato non indigente ovvero, in caso di suo decesso, degli eredi legittimi e testamentari (art. 1, 1° comma), la fattispecie di cui al 3° comma scontava invece, come precedentemente argomentato, lo sbarramento costituito dalla statuizione della garanzia di cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.).

Con l'entrata in vigore della L. n. 833/1978, invece, entrambe le possibilità naturali di applicazione dell'art. 1 L. n. 1580/1931 devono considerarsi tacitamente abrogate, salvo ipotesi del tutto residuali - ma estranee a ogni ipotesi di rivalsa propriamente detta - quali quella dei "congiunti che lascino presso una pubblica struttura ospedaliera l'ammalato dimesso, perché non più bisognoso di cure ospedaliere", perché "sorge a loro carico unicamente l'obbligazione - derivante dalla legge in presenza dei requisiti all'uopo stabiliti - di rimborsare le spese di ospedalità erogate dal servizio sanitario nazionale attraverso l'Usl competente" (così Cass. civ., sez. I, 1 ottobre 1994, n. 7989, in Giust. Civ., 1995, I, 137), ovvero quella delle persone civilmente responsabili delle ferite e delle malattie della persona ricoverata (art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931).

In entrambe tali eventualità, non rileverebbe neppure lo stato di indigenza o meno del degente, dato che esse costituiscono specificazione dell'azione generale di indebito arricchimento dei familiari ovvero dei civilmente responsabili, mentre in ogni altro caso il combinato disposto dell'art. 32 della Costituzione e dell'art. 1 della legge n. 833/1978 costituisce esso stesso la causa dell'arricchimento del ricoverato non indigente, dei suoi eredi legittimi o testamentari ovvero dei congiunti tenuti agli alimenti ai sensi degli artt. 433 segg. c.c.

8. *Le deviazioni giurisprudenziali rispetto alla rivalsa disciplinata nella L. n. 1580/1931: il presupposto della non indigenza dei ricoverati*

La giurisprudenza, tuttavia, ha ancora recentemente sostenuto (così, a es., Cass. Civ., Sez. I, sent. 20-01-1998, n. 481) che "Premesso che l'oggetto dell'azione è costituito dalle quote delle rette di degenza corrisposte dall'Ente locale in attuazione della funzione socio-assistenziale, l'art. 1 della legge n. 1580 del 1931 (che regola la rivalsa delle spese di ricovero sostenute dai Comuni in favore di coloro 'che non si trovino in condizioni di povertà'), in vigore anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978, presenta, anche nell'ottica di un coordinamento del servizio con quello sanitario, imposto dall'art. 11, lett. a) della legge di riforma 833/78, un indubbio margine di applicabilità proprio alla ipotesi - alla quale non fa ostacolo la sussistenza di una 'degenza' geriatrica anziché di un ricovero per terapie - di un servizio socio-assistenziale reso a domanda, con anticipazione degli oneri da parte del Comune e con il diritto dell'Ente di agire direttamente nei riguardi del ricoverato (sulla base della convenzione stipulata) e-o, in via di 'rivalsa', nei riguardi di coloro che sarebbero stati obbligati alla prestazione alimentare durante il periodo della degenza. E tal disposizione devesi intendere obbligare tutti i soggetti di cui agli artt. 433 e 437 c.c. (cfr. Corte Cost. 349/89)" (nella specie, le figlie del ricoverato).

Tale diversa eventualità di applicazione dell'art. 1 della L. n. 1580/1931 nei confronti dei congiunti del degente tenuti agli alimenti potrebbe presentarsi cioè, secondo tale ricostruzione degli effetti della norma, ove si volesse considerare che anche il 3° comma avesse, come il 1°, la medesima *ratio* di riferirsi a ricoverati non in condizioni di povertà: in tale ipotesi, pertanto, la fattispecie di cui al 3° comma verrebbe a costituire *lex specialis* rispetto alla generale disciplina degli alimenti.

Si dovrebbe, perciò, ammettere l'azione di rivalsa *ex lege* 1580/1931 sul fondamento che l'art. 32 della Costituzione, garantendo cure gratuite agli indigenti, non si applicasse alle ipotesi di non indigenti. Dato il richiamo alla prestazione alimentare contenuto nella sentenza citata, si dovrebbe così pensare che l'applicazione della disciplina della rivalsa pubblica comportasse il poter prescindere in materia di alimenti dal presupposto dello stato di bisogno dell'alimentando previsto dall'art. 438, 1° comma, c.c., e che gli enti pubblici potessero ricorrere all'azione di rivalsa tutte le volte in cui non fossero riusciti, per qualunque ragione, a escutere le persone tenute ai sensi dell'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931. La rivalsa, pertanto, sarebbe doverosa in primo luogo nei confronti del ricoverato; in secondo luogo, in caso di suo decesso, degli eredi legittimi e testamentari; e solo eventualmente - "ove occorra" (art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931) - verso i congiunti *ex art.* 433 c.c. nonché verso le persone civilmente responsabili.

Entrambe le azioni di rivalsa pubblica di cui alla L. n. 1580/1931 sarebbero, per quanto sopra considerato, espressione dell'azione generale di indebito arricchimento, perché si fonderebbero sul presupposto di trovare applicazione nei confronti dei congiunti di soggetti non in condizioni di povertà, e l'elencazione contenuta nel 3° comma dell'art. 1 L. n. 1580/1931 avrebbe solo il significato, dato il richiamo ivi contenuto alle persone civilmente responsabili, di costituire l'ambito oltre il quale, in tema di rivalsa, non sarebbe lecito spingersi da parte dell'ente pubblico (così Cass. Civ., Sez. I, sent. 10-05-1999, n. 4621, secondo cui "Le azioni di rivalsa per il rimborso delle spese di ospedalità in caso di ricovero di soggetto in condizioni di povertà, previste, in presenza di determinati requisiti, dall'art. 1 della legge n. 1580 del 1931, costituiscono specificazione dell'azione generale di indebito arricchimento. Ne consegue che esse vanno rigettate nel merito ove il giudice accerti la mancanza dell'arricchimento senza causa, come nel caso in cui l'azione sia stata proposta *ex art.* 1, terzo comma, della legge n. 1580 del 1931, nei confronti di soggetti non tenuti agli alimenti nei confronti del ricoverato, e che, pertanto, non si siano indebitamente arricchiti con pregiudizio dell'Unità sanitaria locale").

9. *La disciplina dei servizi sociali. La partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita*

L'orientamento giurisprudenziale citato confonde, in realtà, prestazioni diverse per natura e distinte per contenuto intrinseco.

Per quanto riguarda il profilo del coordinamento fra servizio socio-assistenziale e sanitario, che la sentenza della Cassazione n. 481/1998, cit., pone fra i presupposti dell'applicazione alla fattispecie di carattere sociale della disciplina della rivalsa specificamente prevista in materia sanitaria, se è vero che numerose sono le disposizioni legislative che affermano il principio della necessità di tale coordinamento - così, la stessa L. n. 833/1978, all'art. 1, 4° comma, *Principi*, statuisce che "Nel servizio sanitario nazionale è assicurato il collegamento ed il coordinamento con le attività e con gli interventi di tutti gli altri organi, centri, istituzioni e servizi, che svolgono nel settore sociale attività comunque incidenti sullo stato di salute degli individui e della collettività" - la *ratio* di tali norme, tuttavia, è proprio quella di evitare in ogni caso un'incongrua sovrapposizione di discipline.

nel definire il concetto di "servizi sociali" nel quadro del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, dopo aver chiarito che per essi "si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana (*sic*) incontra nel corso della sua vita", ha escluso dal novero dei servizi sociali proprio le attività "assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario" (art. 128, 2° comma).

In coerenza con l'art. 38 della Costituzione, che dispone che "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", la norma di cui all'art. 128, 2° comma, D.Lgs. n. 112/1998 va coordinata anche con il D.Lgs. 8-11-

2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che dopo aver previsto che tale sistema "si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche", conferma la netta distinzione fra ambito sociale e sanitario, affermando che restano "ferme", in ogni caso, "le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione" (art. 22, 1° e 2° comma).

10. L'ulteriore limite concettuale alla rivalsa assistenziale costituito dal reddito minimo di inserimento

La medesima legge quadro, L. n. 328/2000, dopo aver determinato che "Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" (art. 1, 7° comma, *Principi generali e finalità*), afferma che "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali", e "previene, elimina o riduce le condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia" (art. 1, 1° comma): tali assunti trovano corrispondenza nella previsione legislativa secondo cui costituisce un diritto "usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 2, 1° comma).

L'art. 22, 2° comma, lett. g), L. n. 328/2000, stabilisce che gli "interventi per l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio, costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi". Coerente a tale impostazione è la prescrizione per cui "le leggi regionali prevedono comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni: strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali" (art. 22, 4° comma, lett. d), L. cit.).

In tale contesto, il diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo, riconosciuto ai disabili e agli anziani ospitati in strutture residenziali (in termini di pari opportunità con i soggetti non ricoverati), è temperato dal precetto dell'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento, a diretto beneficio dell'assistito (art. 2, 2° comma, e art. 24, 1° comma, lett. g), L. n. 328/2000): sotto questo profilo, data la previsione della garanzia di un limite minimo di reddito comunque garantito agli inabili, è inibita anche concettualmente agli enti pubblici ogni eventuale azione di rivalsa di carattere sociale che, traendo spunto dalla supposta estensione della rivalsa sanitaria anche alle fattispecie di ordine assistenziale, si dirigesse, ex artt. 433 e 437 c.c., nei confronti di soggetti diversi dai destinatari dei servizi e degli interventi garantiti dall'art. 38 della Costituzione e assicurati dalle leggi che vi hanno data attuazione.

D'altro canto, logica rispetto alla mancata estensione di interventi, servizi e prestazioni di tipo sociale a ciascun cittadino senza distinzione di condizioni individuali o sociali, è la previsione di un sistema specifico di controlli ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate nonché ai servizi disciplinati dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali: l'art. 25 L. n. 328/2000 dispone che l'accertamento della condizione economica del richiedente è effettuato secondo le previsioni previste dal D.Lgs. n. 109/1998, come modificato dal D.Lgs. n. 130/2000.

Così, l'art. 4, 8° comma, D.Lgs. n. 109/1998, prevede che "una quota delle verifiche assegnate alla Guardia di Finanza è riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni" sociali agevolate.

11. *L'assimilazione della degenza geriatrica al ricovero per terapie ai fini della rivalsa verso i congiunti obbligati alla prestazione alimentare. Critica*

L'assimilazione della degenza geriatrica al ricovero per terapie ai fini dell'applicazione dell'istituto della rivalsa sanitaria al campo socio-assistenziale incontra pure il limite del principio contenuto nell'art. 1, 1° e 3° comma, L. n. 833/1978, secondo cui "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il servizio sanitario nazionale", destinato a "tutta la popolazione secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio", ossia senza che possano in alcun caso rilevare condizioni individuali o sociali, di povertà o meno, dell'individuo. Se, cioè, si vuol porre il ricovero in strutture residenziali in una prospettiva sanitaria per affermare anche in ambito assistenziale l'esperibilità della disciplina della rivalsa di cui alla L. n. 1580/1931, si incontrano tutte le obiezioni già opposte in materia ospedaliera.

Così, l'utilizzo dello strumento della rivalsa in campo sociale "nei riguardi di coloro che sarebbero stati obbligati alla prestazione alimentare durante il periodo della degenza", vale a dire di "tutti i soggetti di cui agli artt. 433 e 437 c.c." (sent. Cass. Civ. n. 481/1998, cit.), implica pur sempre il limite della richiesta della persona in stato di bisogno, prevista all'art. 438, 1° comma, c.c. La sentenza n. 481, esemplificativa del filone giurisprudenziale che si contrasta, dopo avere richiamata quella della Corte costituzionale n. 349/1989, cit., ha omessa proprio la menzione dell'art. 438 c.c., che la Corte cost. aveva puntualmente elencato fra le disposizioni fondamentali che rilevano in tema di alimenti, accanto agli artt. 433 e 437, che annoverano gli obbligati alla prestazione alimentare.

Da ultimo, a sanzionare definitivamente che la disciplina della rivalsa già prevista dalla L. n. 1580/1931 non costituisce *lex specialis* rispetto alla generale dottrina sugli alimenti, è intervenuto anche il D.Lgs. n. 109/1998 (integrato specificamente, proprio per l'aggiunta *de qua*, dal D.Lgs. 3 maggio 2000, n. 130), che ha stabilito che "Le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'art. 433 c.c. e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'art. 438, primo comma, c.c. nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata" (art. 2, 6° comma).

Tale disposizione, pur tralasciando di ricordare i donatari di cui all'art. 437 c.c., ha chiuso il cerchio in materia di rivalsa pubblica e di alimenti, stroncando ogni ulteriore possibilità di sovrapposizione impropria fra i rami, concettualmente distinti, del diritto privato e del diritto pubblico, nonché residue eventualità di confusione fra i settori sanitario e sociale.

12. *Conclusioni. La sentenza Trib. Vr 14 maggio 1996. L'invalidità del contratto stipulato fra istituti di cura e parenti dei ricoverati*

A convalida di quanto precedentemente esposto, il Tribunale di Verona, con sentenza 14 maggio 1996 (Fam. Dir., n. 1/1997, 55 segg.), ha lucidamente distinto ambiti, settori, rami, profili, sgombrando il campo dagli equivoci e dai garbugli che animano il dibattito.

Così, si legge nella sentenza che "è inesistente nell'ordinamento una norma che consenta la rivalsa sui parenti da parte dell'ente pubblico erogatore dell'assistenza, ditalché non vi può essere sostituzione processuale dell'assistito da parte dell'ente. La preminenza dell'intervento statale per il soddisfacimento dei bisogni previdenziali e assistenziali del cittadino, in quanto finalizzata all'attuazione del principio di eguaglianza e solidarietà, esclude che l'intervento sociale sia in qualche modo interferente con la possibilità di ottenere rivalsa per le prestazioni erogate, cui lo Stato è comunque tenuto nei confronti del cittadino, senza che possano rilevare i principi e le norme sull'azione surrogatoria e sull'arricchimento senza giusta causa, e ciò perché, in quanto alla prima,

l'unico legittimato attivo a richiedere gli alimenti è il soggetto in stato di bisogno, e, quanto al secondo, non sorge alcun obbligo di pagamento per il parente tenuto agli alimenti finché non vi sia un'espressa richiesta del beneficiario e quindi sorto l'obbligo di pagamento". La decisione citata aggiunge che "Occorre poi rilevare che v'è indipendenza dei due sistemi e che i piani su cui si muovono i due istituti sono completamente diversi: è da escludere che condizione per l'ottenimento della pensione sociale sia l'insussistenza di obbligati agli alimenti. Va pertanto respinta la domanda di rivalsa proposta da un comune, che abbia erogato prestazioni assistenziali in favore di una coppia di anziani, nei confronti dei figli di quest'ultima, sul presupposto che tali prestazioni potessero ricomprendersi nell'obbligo alimentare verso i genitori ed assolto, in vece di costoro, dall'ente pubblico".

Invero, l'unico rilievo che può dirigersi alla sentenza menzionata del Tribunale di Verona è grammaticale, dato che la congiunzione *ditalché* non è stata rinvenuta in alcuna fonte, dovendosi ritenere corretta la dizione *'talché'*. Sotto il profilo dell'assoluta congruità con l'ordinamento giuridico, invece, nessun appunto può essere rivolto a tale sentenza.

Si cita testualmente il commento di Anna Ansaldo alla sentenza (Fam. Dir., n. 1/1997, 56 segg.), perché meglio non si saprebbe esprimere che "la prassi seguita da molti istituti di ricovero di aggirare tali ostacoli normativi ottenendo il pagamento della retta dal parente stipulando un vero e proprio contratto", implica che "In tal caso la facoltà di ottenere l'adempimento si fonderebbe sul contratto e non già nell'obbligo alimentare del parente. Ma tale contratto è invalido o in quanto la prestazione dell'istituto di ricovero è dovuta in virtù di un obbligo istituzionale dello Stato o in quanto la dichiarazione negoziale è emessa in base alla falsa rappresentazione dell'esistenza di un dovere imposto dalla legge".

"L'assunzione di impegno al rimborso in misura determinata da parte dei congiunti dell'infermo indigente può costituire una conferma dell'obbligo rispetto agli obblighi derivanti dal richiamo all'art. 433 c.c., anche se limitatamente alla congruità della spesa assunta": peraltro, tale ultimo inciso dell'ordinanza 1 luglio 1997 del Tribunale di Treviso va letto correttamente nel senso che qualora, conformemente ai principi, la persona in stato di bisogno rivolgesse istanza, ai sensi degli artt. 433, 437 e 438, c.c., ai congiunti tenuti agli alimenti, la stipula di tale contratto potrebbe costituire, tutt'al più, sintomo di un accordo fra parenti e bisognoso sulla congruità della spesa assunta. Ma dalla stipula del contratto fra istituto di ricovero e cura e congiunti, si ribadisce, non è concettualmente possibile evincere la conseguenza che sia sorto a carico dei parenti alcun obbligo agli alimenti.

In conclusione, al settore pubblico, in tema di alimenti, è riservata in campo assistenziale la sola diffida ai congiunti da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, disciplinata dall'art. 155 T.U.P.S., laddove, conformemente ai principi, la scelta definitiva se promuovere o meno il giudizio sugli alimenti spetterà in ogni caso, ex art. 438 c.c., al solo bisognoso inabile al lavoro; per quanto concerne le differenti fattispecie di rivalsa sanitaria di cui alla L. n. 1580/1931, esse devono ritenersi tacitamente abrogate (salve le ipotesi residuali *supra* considerate), senza alcuna facoltà di reviviscenza in ambito sociale.