DeJure

Archivio selezionato: Sentenze Cassazione Civile

ESTREMI

Autorità: Cassazione civile sez. un.
Data: 09 agosto 2010
Numero: n. 18480

INTESTAZIONE

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE	Vincenzo	- Primo Presidente -
Dott. VITTORIA	Paolo	- Presidente di sezione -
Dott. ELEFANTE	Antonino	- Presidente di sezione -
Dott. TRIOLA	Roberto Michele	- Presidente di sezione -
Dott. GOLDONI	Umberto	- Consigliere -
Dott. SALVAGO	Salvatore	- Consigliere -
Dott. FORTE	Fabrizio	- Consigliere -
Dott. CURCURUTO	Filippo	- Consigliere -
Dott. MORCAVALLO	Ulpiano	- rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

REGIONE CAMPANIA ((OMISSIS)), in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, 641 elettivamente domiciliata in ROMA, VIA POLI 29, presso llUfficio di rappresentanza della regione stessa, rappresentata e difesa dagli avvocati CONTE ANDREA, GRANDE CORRADO, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente

contro

C.C. ((OMISSIS)), elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA DELLLEMPORIO 16/A, presso lo studio dell'avvocato GUIZZI GIUSEPPE, che la rappresenta e difende, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente

contro

COMUNE DI BENEVENTO ((OMISSIS)), in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA G. BELLUZZO 27-L, presso lo studio dell'avvocato PAGANO MASSIMO, rappresentato e difeso dall'avvocato GIULIANO LUIGI, per delega a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale

avverso la sentenza n. 197/2009 del TRIBUNALE di BENEVENTO, depositata il 02/02/2009;

udita la relazione della causa svolta nella p.u. del 06/07/10 dal Cons. Dott. ULPIANO MORCAVALLO;

uditi gli avvocati Corrado GRANDE, Giuseppe GUIZZI;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. IANNELLI

fonte: http://burc.regione.campania.it

Domenico che ha concluso per llaccoglimento del primo motivo del ricorso principale e incidentale (A.G.A.) assorbiti gli altri.

FATTO

RITENUTO IN FATTO

1. C.C. si rivolgeva al giudice di pace di Benevento domandando la condanna della Regione Campania e del Comune di Benevento alla corresponsione del reddito di cittadinanza previsto L.R. 19 febbraio 2004, n. 2, art. 2 per llimporto di Euro 1635,18, oltre interessi. Assumeva che tale beneficio era stato negato in base ad una interpretazione erronea - fornita dalla Giunta regionale con deliberazione n. 705 del 2005 - secondo cui llimporto massimo erogabile, di L. 350 euro mensili, dovesse essere corrisposto per intero sino alla capienza delle risorse finanziarie assegnate dalla Regione per ciascun ambito territoriale, sii che la prestazione non veniva assicurata mediante importi inferiori a quello massimo - a tutti i soggetti ammessi al beneficio, ma - per llintero importo di 350 euro mensili - ai soli soggetti utilmente collocati nella relativa graduatoria compilata dal Comune.

1.1. Con sentenza n. 5151 del 2008 il giudice adito dichiarava la propria incompetenza per materia e rimetteva le parti dinanzi al Tribunale di Benevento, in funzione di giudice del lavoro.

2. La C. proponeva appello dinanzi al Tribunale di Benevento, deducendo la natura non assistenziale della prestazione e instando per llaccoglimento della sua pretesa; resistevano all'impugnazione la Regione Campania e il Comune di Benevento, che proponevano altresii appello incidentale sostenendo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo.

2.1. Con sentenza del 2 febbraio 2009 il Tribunale, respinta lleccezione di giurisdizione, accoglieva llappello della C. e condannava in solido la Regione e il Comune al pagamento dell'importo domandato in giudizio. In particolare, il Tribunale rilevava che: a) il diritto alla prestazione traeva fondamento direttamente dalla legge, non essendo previsto alcun potere discrezionale della p.a. con riguardo al suo riconoscimento e alla individuazione dei beneficiari, sii che la controversia apparteneva senzzaltro al giudice ordinario;

b) non si configurava una controversia in materia di previdenza e assistenza obbligatoria, ai sensi dell'art. 442 c.p.c., che il beneficio non era connesso ad un rapporto di lavoro, ovvero ad un rapporto pensionistico, o ad unnassicurazione sociale, nee poteva ritenersi una misura di assistenza obbligatoria, duratura e applicabile alla generalitaa dei cittadini; c) la domanda era fondata, poichee la normativa regionale invocata dall'attrice prevedeva, in effetti, che tutti i fondi stanziati per il reddito di cittadinanza dovevano essere suddivisi fra gli aventi diritto, tra cui era inserita la C., sii che doveva considerarsi illegittima - e dunque andava disapplicata - la delibera della Giunta regionale che aveva invece disposto di assegnare il massimo erogabile fino ad esaurimento dell'intera somma disponibile per llambito territoriale - solo a pochi richiedenti sulla base del minor reddito.

3. Contro questa decisione hanno proposto ricorso per cassazione la Regione Campania, con due motivi, e, in via incidentale, il Comune di Benevento, con quattro motivi. La C. ha resistito ad entrambe le impugnazioni con distinti controricorsi. La Regione ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

DIRITTO

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare, i due ricorsi devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., in quanto proposti avverso la stessa sentenza.

Ancora in limine, deve ritenersi ammissibile, ai sensi dell'art. 334 c.p.c., il ricorso incidentale tardivo del Comune di Benevento, ancorchee di contenuto adesivo al ricorso principale, in base al principio - recentemente enunciato da queste Sezioni unite - secondo cui llinteresse all'impugnazione puoo sorgere dalla proposizione dell'impugnazione principale che, se accolta, comporterebbe una modifica delle situazioni giuridiche originariamente accettate dal litisconsorte, quale - nella specie - il Comune (cfr. Cass., sez. un., n. 6444 del 2009; n. 24627 del 2007).

2. Il ricorso della Regione Campania comprende due motivi.

2.1. Con il primo motivo si deduce il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendosi che

fonte: http://burc.regione.campania.it

llattribuzione del reddito di cittadinanza ai sensi della L.R. n. 2 del 2004, art. 2 scaturisce soltanto dall'esercizio di un potere discrezionale della pubblica amministrazione, che si ee risolto, nella specie, nella compilazione di una graduatoria di selezione, in base alle diverse situazioni reddituali, per llindividuazione degli aventi diritto nell'ambito delle risorse di bilancio.
2.2. Con il secondo motivo si denuncia violazione dell'art. 2 della citata legge regionale e delle norme del regolamento attuativo, ivi previsto all'art. 3, sostenendosi che lloperato della pubblica amministrazione, nel limitare llattribuzione del reddito di cittadinanza - nell'intero importo di Euro 350,00 mensili - ai soli soggetti inseriti nella graduatoria per reddito e nell'escludere le domande "ammissibili e non finanziate", ee coerente con le previsioni del Legislatore regionale.
3. Il ricorso incidentale del Comune di Benevento si articola in quattro motivi.
3.1. Con il primo motivo si sostiene il difetto di giurisdizione del giudice ordinario deducendosi - in adesione alle deduzioni della Regione - llerroneitaa della decisione impugnata nella configurazione di un diritto soggettivo alla prestazione, derivante direttamente dalla legge.
3.2. Con il secondo motivo si denuncia violazione delle norme sulla competenza per materia e si lamenta che il Tribunale, pronunciando nel merito in grado ddappello, abbia negato la competenza del giudice del lavoro, in base all'erroneo presupposto che la controversia non riguardasse una prestazione assistenziale ai sensi dell'art. 442 c.p.c. e segg..
3.3. Il terzo motivo denuncia violazione dell'art. 43 c.p.c. e segg.
e degli artt. 353, 354 e 339 c.p.c., in relazione agli art. 3, 25 e 111 Cost., per non avere il Tribunale, quale giudice ddappello, rimesso la causa al giudice di pace, in conseguenza dell'accoglimento del gravame in relazione alla competenza, e per avere invece trattenuto la controversia definendola con decisione sul merito.
3.4. Con il quarto motivo, denunciandosi violazione della legge regionale sopra menzionata e delle norme in materia di disapplicazione degli atti amministrativi, in relazione all'art. 97 Cost., si sostiene la insussistenza di un diritto soggettivo della C. alla percezione del reddito di cittadinanza nell'intero importo mensile di 350,00 Euro e si deduce la conseguente erroneitaa della decisione impugnata nella disapplicazione degli atti che avevano dato attuazione al dettato normativo.
4. I motivi riguardanti la giurisdizione (primo motivo del ricorso principale e di quello incidentale) non sono fondati.
4.1. La L. 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) all'art. 1, comma 1, nel fissare i principi generali e la finalitaa della legge, ha affermato che la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualitaa della vita, pari opportunitaa, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilita, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltaa sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli artt. 2, 3 e 38 Cost... Il comma 2 del medesimo articolo dispone, inoltre, che per interventi e servizi sociali si intendono tutte le attivitaa previste dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 1288 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59). Il richiamato D.Lgs. n. 112 del 1998, artt. da 128 a 134, disciplina le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei servizi sociali. In particolare, llart. 128, comma 2 dispone che con tale nozione si intendono tutte le attivitaa relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltaa che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonchee quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.
4.2. In tale sistema integrato llintervento dello Stato, dapprima inteso come sussidiario rispetto all'intervento delle regioni e degli enti locali nella politica di contrasto delle situazioni di indigenza, diviene meramente concorrente, secondo una evoluzione che ha infine comportato la competenza legislativa delle regioni nella materia dei servizi sociali, salva la potestaa legislativa dello Stato per la materia della previdenza e per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - ex art. 117 Cost., comma 2, lett. m), - (cfr. Corte cost. n. 287 del 2004; n. 423 del 2004).
4.3. Analogamente ad altre regioni, in applicazione del sistema integrato delineato dalla L. n. 328 del

fonte: http://burc.regione.campania.it

2000, la regione Campania, con la L. 19 febbraio 2004, n. 2 (istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza), ha previsto che ai residenti comunitari ed extracomunitari da almeno sessanta mesi nella regione, con reddito annuo inferiore ad Euro 5000,00, ee assicurato il reddito di cittadinanza come misura di contrasto alla povertaa e all'esclusione e come strumento teso a favorire condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale; tale reddito, che fa riferimento alle persone nel contesto del nucleo familiare, consiste in una erogazione monetaria che non supera i 350,00 Euro mensili per nucleo familiare e in specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti (art. 2, commi 1 e 2; art. 3, comma 1).

4.4. La legge regionale prevede esplicitamente che si tratta di una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale llart. 1, comma 1) e che, in particolare, hanno diritto all'erogazione monetaria, nei limiti delle risorse disponibili, i soggetti che, ricorrendo le condizioni previste, "ne fanno richiesta" (art. 3, comma 1). Si configura, dunque, un diritto soggettivo che trova la sua fonte direttamente nella legge e non presuppone alcun potere discrezionale della pubblica amministrazione, alla quale si richiede, esclusivamente, la verifica delle condizioni reddituali - in base a modalitaa generali di calcolo del reddito fissate da apposito regolamento del Consiglio regionale, su proposta della Giunta -e la selezione degli aventi diritto, da parte dei Comuni, sulla base delle domande ricevute (art. 3, comma 3, e art. 6, comma 1). E cioo comporta, di conseguenza, che sono devolute alla cognizione del giudice ordinario le controversie come quella in esame sulla esistenza del diritto e sulla spettanza del beneficio, cosi come esattamente ritenuto dal Tribunale.

5. Parimenti infondati sono i motivi riguardanti la competenza e la censura di nullitaa della sentenza impugnata per la mancata rimessione al giudice a quo, o comunque per avere il Tribunale pronunciato nel merito anzichee limitarsi a confermare la pronuncia declinatoria della competenza (secondo e terzo motivo del ricorso del Comune).

5.1. La ricognizione normativa, cosii operata ai fini della giurisdizione, consente di configurare, indubbiamente, il reddito di cittadinanza come una prestazione di natura assistenziale, per la quale trova applicazione llart. 442 c.p.c., in cioo dovendosi correggere la sentenza impugnata. Ed infatti nell'intento del Legislatore le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi sopra richiamati evidenziano la sussistenza di un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (famiglia, minori, anziani, disabili, indigenti, emarginati), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona, a prescindere dalla sua occupazione lavorativa e dalla costituzione di un rapporto assicurativo: questa correlazione ee di per see idonea alla definizione di una prestazione come di natura assistenziale, intesa alla tutela dei diritti sociali dei cittadini (art. 38 Cost.) e, piuu in generale, all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietaa sociale finalizzati, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla garanzia dei diritti inviolabili di ogni persona (cfr. Cass., sez. un., n. 5386 del 1993). Non rileva, invece, il carattere "territoriale" della provvidenza, nee la sua "temporaneitaa": da un lato, il conferimento alle regioni di una potestaa normativa in materia di servizi sociali, esercitata mediante il coordinamento con funzioni e compiti amministrativi attribuiti agli enti locali, completa il decentramento del sistema di sicurezza sociale (cfr. Cass. n. 10248 del 2009, n. 19273 del 2004, n. 8799 del 2001), nel cui ambito le misure dirette alla tutela della persona contro llemarginazione sociale (reddito di cittadinanza, reddito di ultima istanza), essendo destinate ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno, costituiscono una misura assistenziale demandata alle regioni (cfr. Corte cost. n. 423 del 2004, cit.);

dall'altro, la necessitaa dell'intervento assistenziale anche per la tutela di bisogni temporanei, come quelli connessi alla perdita dell'occupazione lavorativa (indennitaa di disoccupazione, cassa integrazione, indennitaa di mobilitaa) e alla precarietaa del lavoro conseguente alla crisi dell'impresa e alla trasformazione delle relazioni industriali (c.d. flexicurity), dimostra che la durata della prestazione non influisce sul suo carattere assistenziale, verificandosi, al contrario, che la tutela debba essere diretta, sempre piuu, ad impedire il consolidamento di situazioni di definitiva emarginazione e a favorire llinserimento sociale.

5.2. La configurazione di una controversia soggetta alla disciplina di cui all'art. 442 c.p.c., e segg. non comporta, in ogni caso, alcuna nullitaa della sentenza impugnata in relazione alla mancata rimessione della causa al giudice competente, come esattamente individuato nella decisione di primo grado, e cioee

fonte: http://burc.regione.campania.it

allo stesso Tribunale di Benevento in funzione di giudice del lavoro; ed infatti questa Corte ha precisato che "quando, di fronte ad una declinatoria di competenza da parte del giudice di pace in causa esorbitante dai limiti della sua giurisdizione equitativa, venga proposto appello con contestazione della fondatezza della pronuncia, il tribunale, ove la censura sia infondata, ee investito dell'esame del merito quale giudice deh"appello in conseguenza del normale effetto devolutivo proprio di tale impugnazione restando escluso sia che la pronuncia sul merito possa considerarsi come resa dal tribunale stesso in primo grado, sia che al rigetto dell'appello sul motivo afferente alla competenza debba seguire la rimessione delle parti avanti allo stesso tribunale quale giudice competente affinchee la controversia venga decisa in primo grado" (cfr. Cass. n. 20636 del 2006). Nee, ddaltra parte, assume rilievo che la controversia sia stata decisa mediante lladozione del rito ordinario in luogo di quello speciale, e senza il mutamento del rito ai sensi dell'art. 426 c.p.c., poichee tale circostanza puoo determinare llinvaliditaa del procedimento solo nell'ipotesi non ricorrente nella specie - in cui essa abbia causato un concreto pregiudizio alle parti riguardo al regime delle prove e all'esercizio del diritto di difesa (cfr. Cass. n. 1222 del 2006).

5.2.1. Questa conclusione trova conferma anche nella considerazione generale, piuu volte evidenziata da questa Corte, che il rispetto del diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo, derivante dall'art. 111 Cost., comma 2, e dagli art. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertaa fondamentali, impone al giudice ai sensi degli art. 175 e 127 c.p.c. di evitare e impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione della controversia, fra i quali rientrano certamente quelli che si traducono in un inutile dispendio di attivitaa processuali e formalitaa superflue perchee non giustificate dalla struttura dialettica del processo e, in particolare, dal rispetto effettivo del principio del contraddittorio, espresso da essenziali garanzie del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e dal diritto alla partecipazione al processo, in condizioni di paritaa (art. 111 Cost., comma 2), dei soggetti nella cui sfera giuridica llatto finale ee destinato ad esplicare i suoi effetti (cfr. Cass., sez. un., n. 26373 del 2008; Cass. n. 2723 del 2010; n. 27129 del 2009).

5.2.2. LLincidenza del giusto processo, di cui la ragionevole durata ee elemento costitutivo, si riflette sul giudizio di cassazione e sul potere di controllo, anche officioso, delle nullitaa verificatesi nel giudizio di merito, cosii come queste Sezioni unite hanno precisato anche in relazione al difetto di giurisdizione, individuando, in particolare, le nullitaa la cui rilevazione vale a realizzare le finalitaa dell'art. 111 Cost., comma 2, (cfr. Cass., sez. un., n. 24883 e n. 26019 del 2008), secondo una nuova concezione del processo - anche in ordine alla consecutio logica delle questioni da trattare (cfr. Cass., sez. un., n. 26373 del 2008 e Cass. n. 2723 del 2010, cit.) - che, infine, ha trovato rispondenza nell'art. 360 bis c.p.c., introdotto dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 47 per cui le sole censure rilevanti nel giudizio di legittimitaa sono quelle relative alla violazione dei principi regolatori del giusto processo: norma che, ancorchee inapplicabile nella specie ratione temporis, ee comunque ricognitiva di un principio definitivamente acquisito nel diritto vivente, inteso a realizzare la funzione propria del processo, cioee la pronuncia del giudice sulla fondatezza della domanda in base ad un processo giusto e, quindi, anche in un termine ragionevole, restando cosii circoscritte alla sola violazione delle regole processuali fondamentali - connesse allo svolgimento di un processo giusto - le ipotesi di pronunce, meramente ricognitive di nullitaa del procedimento, che valgono a impedire, o a rendere inefficace, il giudizio definitivo sulle condizioni dell'azione proposta.

6. Non fondate, infine, sono le censure relative al riconoscimento del diritto alla prestazione in capo alla controricorrente (secondo motivo del ricorso della Regione e quarto motivo del ricorso del Comune).

6.1. In base alla L.R. n. 2 del 2004, art. 3, comma 1 hanno diritto all'erogazione monetaria di cui al reddito di cittadinanza i componenti delle famiglie anagrafiche, che ne fanno richiesta, con un reddito annuo inferiore ad Euro 5000,00; la medesima erogazione spetta nel limite fissato dall'art. 2, comma 2, della stessa legge, cioee sino a 350,00 Euro mensili per nucleo familiare, mentre i diversi interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo - che ugualmente compongono il reddito di cittadinanza spettano senza limiti di numero per nucleo familiare. La previsione normativa ee inequivoca nel riconoscere il diritto a tutti coloro che, trovandosi nelle condizioni prescritte, ne facciano richiesta, sii che llintervento successivo della pubblica amministrazione secondo le ripartizioni di competenza, anche territoriale, stabilite dall'art. 4 e segg. della stessa legge - ee diretto, come giaa ssee visto a proposito della giurisdizione, alla sola ricognizione e verifica della sussistenza delle predette condizioni, cioee, per

fonte: http://burc.regione.campania.it

quanto riguardo llerogazione monetaria, alla verifica della entitaa del reddito secondo i parametri fissati, ai sensi dell'art. 4, comma 3, da apposito regolamento del Consiglio regionale (la cui potestaa regolamentare, al riguardo, ee appunto limitata alla individuazione dei criteri di utilizzo degli indicatori economici ai fini della fissazione del limite reddituale).

6.2. Ne consegue che, una volta accertato il non superamento del limite di reddito, la prestazione economica spetta a tutti gli aventi diritto, fra i quali devono essere suddivise le risorse disponibili, derivando dunque la efficacia dell'intervento sociale, esclusivamente, dalla scelta specifica in ordine all'entitaa delle spesa pubblica da destinare al sostegno contro la povertaa e llesclusione (che costituisce la finalitaa dell'intervento ai sensi dell'art. 2 della legge regionale); non trova giustificazione, invece, la destinazione delle risorse mediante attribuzione dell'intero importo nel tetto massimo di 350,00 Euro mensili ad alcuni soltanto degli aventi diritto, secondo il minor reddito, con esclusione degli altri, secondo la distinzione fra "domande ammesse e finanziate" e "domande ammesse e non finanziate" adottata, in modo illegittimo, dalle amministrazioni ricorrenti, mediante llemanazione di atti correttamente disapplicati dal Tribunale.

7. In conclusione, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario e vanno rigettati entrambi i ricorsi, come sopra riuniti.

La complessitaa del Le questioni esaminate induce a compensare fra tutte le parti le spese del giudizio di legittimitaa.

P.Q.M.

P.Q.M.

La Corte, a sezioni unite, riunisce i ricorsi, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rigetta entrambe le impugnazioni. Compensa fra tutte le parti le spese del giudizio.

Cosii deciso in Roma, il 6 luglio 2010.

Depositato in Cancelleria il 9 agosto 2010

Tutti i diritti riservati - © copyright 2002 - Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A.

Giuffrè Editore

fonte: http://burc.regione.campania.it