

Pubblicato il 05/07/2019

N. 01545/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00926/2016 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 926 del 2016, proposto da LEDHA-Lega per i Diritti delle Persone Handicapate Onlus, in persona del legale rappresentante p.t., -OMISSIS-, nella sua qualità di amministratrice di sostegno di -OMISSIS- e -OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Trebeschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Bertone in Milano, Via Letizia, n. 6;

contro

COMUNE DI VIGEVANO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Parlato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico Lerro in Milano, Via San Barnaba, n. 39;

ASSEMBLEA DEI SINDACI AMBITO TERRITORIALE DI VIGEVANO, non costituita in giudizio;

nei confronti

COOPERATIVA SOCIALE QUADRIFOGLIO, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del Regolamento ISEE: disciplina e modalità degli interventi e delle prestazioni dei servizi sociali del Comune di Vigevano, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 75 del 21 dicembre 2015;

della nota 8 febbraio 2016, n. 7967 del dirigente settore politiche sociali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Vigevano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2019 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'associazione "Lega per i Diritti delle Persone Handicappate Onlus" riferisce di essere un ente iscritto nel registro di cui all'art. 4 della legge n. 67 del 2006, che ha come finalità quella di curare gli interessi delle persone affette da disabilità e delle loro famiglie.

I sigg. -OMISSIS- e -OMISSIS-sono persone affette da grave disabilità inserite in una struttura residenziale.

Con il ricorso in esame, tali soggetti impugnano il regolamento ISEE di disciplina e modalità degli interventi e delle prestazioni dei servizi sociali del Comune di Vigevano, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 75 del 21 dicembre 2015, nella parte in cui prescrive le condizioni affinché il Comune stesso possa intervenire nell'integrazione delle rette dovute alle strutture residenziali che ospitano disabili.

In particolare, le disposizioni impugnate sono le seguenti: a) art. 93, secondo comma, il quale dispone che il Comune provvederà alla integrazione della retta solo se il patrimonio mobiliare dell'assistito risulta inferiore ad euro 5.000; b) art. 93, terzo, quarto e quinto comma, i quali stabiliscono che, in presenza di patrimonio immobiliare dell'assistito, il Comune, dopo aver proceduto all'integrazione della retta, prenderà accordi con l'assistito medesimo o con i suoi rappresentanti per procedere all'alienazione o alla locazione dei beni e destinare i

proventi al rimborso dell'integrazione; con la precisazione che, in mancanza di accordo, il Comune si rivarrà sulla futura eredità; c) art. 90 il quale, secondo i ricorrenti, non darebbe adeguato rilievo al ruolo dei familiari dell'assistito e delle ATS nella formazione dei progetti individuali di cui all'art. 14 della legge n. 328 del 2000; d) art. 92 il quale prevede che il Comune provvederà all'integrazione della retta solamente qualora la relativa domanda sia stata formulata prima dell'inserimento del disabile nella struttura.

Viene inoltre impugnata la nota 8 febbraio 2016, n. 7967 del dirigente settore politiche sociali del Comune di Vigevano che, applicando le suindicate disposizioni regolamentari, ha negato al sig. -OMISSIS- l'integrazione della retta. Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Vigevano.

In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

Tenutasi la pubblica udienza in data 16 aprile 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

Occorre innanzitutto esaminare l'eccezione di inammissibilità dell'azione di annullamento proposta dalla sig. -OMISSIS-. In particolare, secondo il Comune di Vigevano, la sig.ra -OMISSIS- non avrebbe interesse all'annullamento degli atti in questa sede impugnati in quanto tale soggetto non potrebbe comunque ottenere l'integrazione non avendo presentato per tempo la relativa domanda.

Ritiene il Collegio che, non avendo la sig.ra -OMISSIS- dedotto alcunché per smentire le allegazioni dell'Amministrazione resistente, l'eccezione sia fondata. Si deve invero escludere che quest'ultima possa ricavare qualche utilità dall'annullamento degli atti impugnati (la nota dell'8 febbraio 2016 si rivolge peraltro specificamente al sig. -OMISSIS-), atteso che, non avendo presentato la domanda di integrazione, la stessa non potrà comunque beneficiare di alcun contributo comunale.

Permane in ogni caso l'interesse alla decisione per gli altri ricorrenti; si deve pertanto comunque passare all'esame del merito.

Le previsioni contenute nell'art. 93 del regolamento ISEE – il quale, come anticipato, prevede limitazioni all'integrazione della retta nel caso in cui l'assistito

sia titolare di un patrimonio mobiliare o immobiliare – sono censurate con i primi due motivi di ricorso.

Ritiene il Collegio che tali previsioni siano illegittime in quanto appare fondato il primo motivo, con il quale i ricorrenti sostengono che queste limitazioni (esclusione dell'intervento comunale in presenza di patrimonio mobiliare superiore a 5.000 euro ed obbligo di destinare i proventi dell'alienazione o della locazione del patrimonio immobiliare al rimborso dell'integrazione anticipata dal Comune) sarebbero in contrasto con il d.p.c.m. n. 159 del 2013, il quale, nel dettare la disciplina nazionale in materia di ISEE, ha previsto che patrimonio mobiliare e immobiliare sono elementi che, combinati con reddito e situazione familiare, debbono essere presi in considerazione per individuare la capacità economica del richiedente, ma non ha introdotto regole tanto stringenti quanto quelle emanate dal Comune di Vigevano.

In proposito si osserva quanto segue.

Stabilisce l'art. 2, comma 1, del d.p.c.m. n. 159 del 2013 che <<La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni>>. Aggiunge poi la medesima norma che <<In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari...>>.

A sua volta l'art. 8, secondo comma, della legge regionale n. 3 del 2008 stabilisce che <<L'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica

equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale>>.

Come si vede, sia la norma statale che quella regionale stabiliscono chiaramente che non solo l'accesso, ma anche la compartecipazione al costo delle prestazioni socio-sanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente. Le medesime norme stabiliscono inoltre che criteri ulteriori possono essere definiti dalla Giunta regionale o dai comuni ma, come ha chiarito la giurisprudenza, proprio perché l'intervento deve riguardare "criteri ulteriori", esso non può andare a modificare quelli già previsti dal d.p.c.m. n. 159 del 2013, potendosi altrimenti pervenire ad uno stravolgimento dei criteri statali che invece – in quanto funzionali alla determinazione del livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – debbono trovare uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 13 ottobre 2015, n. 4742; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 12 settembre 2013, n. 2139). La norma statale peraltro stabilisce che "criteri ulteriori" possono essere definiti solo quando lo richieda la natura particolare della prestazione.

Per queste ragioni, la giurisprudenza ha più volte chiarito che i comuni non possono, con i loro regolamenti, dare rilievo ad elementi diversi rispetto a quelli specificamente indicati nel d.p.c.m. n. 159 del 2013 al fine di determinare il livello di capacità economica dell'assistito, con la conseguenza che non sono ammessi altri sistemi di calcolo delle disponibilità economiche dei soggetti che chiedono prestazioni di tipo assistenziale (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 4 marzo 2019, n. 1458; T.A.R. Milano Lombardia, sez. III, 15 maggio 2018, n. 94; id., 23 marzo 2017, n. 617).

Ciò premesso, si deve ora osservare che il d.p.c.m. n. 159 del 2013, agli artt. 2, comma 3, e 5, contiene disposizioni analitiche finalizzate alla valorizzazione del patrimonio dell'assistito al fine di determinarne la capacità economica. In nessuna norma è però previsto che, se superiore a determinati limiti, il patrimonio mobiliare debba essere interamente destinato alla copertura della retta; né è previsto che i comuni possano imporre agli assistiti la messa a reddito

del loro patrimonio immobiliare al fine di destinare i proventi al pagamento della retta stessa. Senza contare poi che, come rilevano i ricorrenti, la previsione secondo cui, in mancanza di accordo, il Comune potrà rivalersi sull'eredità non è conforme alle norme contenute negli artt. 565 e segg. cod. civ. (che, nel disciplinare la materia delle successioni, non prevedono affatto tale ipotesi di successione) e, prima ancora, non è conforme all'art. 42, ultimo comma, Cost. il quale riserva alla legge (e non ai regolamenti comunali) il compito di stabilire regole e limiti in materia di successione legittima e testamentaria.

Si deve pertanto ritenere che le disposizioni contenute nel regolamento ISEE del Comune di Vigevano che stabiliscono i limiti di cui si discute siano in contrasto con le previsioni contenute nel d.p.c.m. n. 159 del 2013 e siano, perciò, illegittime (applicando i principi sopra illustrati, la giurisprudenza si è, peraltro già pronunciata nel senso di considerare illegittime disposizioni che, proprio come quelle impugnate in questa sede, escludevano l'intervento comunale in presenza di un patrimonio mobiliare dell'assistito superiore a 5.000 euro. Cfr. T:A.R. Lombardia Milano sent. n. 94 del 2018 cit.).

Si può ora passare all'esame del terzo motivo con il quale i ricorrenti deducono il contrasto dell'art. 90, secondo comma, del regolamento comunale con l'art. 14, secondo comma, della legge n. 328 del 2000, e ciò in quanto, a loro dire, la norma comunale non darebbe adeguato rilievo al ruolo di ATS e familiari nel procedimento di elaborazione del progetto individuale.

Ritiene il Collegio che la censura sia fondata nei limiti di seguito indicati.

L'art. 90, secondo comma, del regolamento ISEE del Comune di Vigevano stabilisce che, al fine di stabilire la necessità di ricovero in una struttura residenziale (considerata dal primo comma della stessa norma misura residuale), <<L'Assistente sociale del Comune, se del caso in equipe di tipo multiprofessionale, verifica preventivamente l'effettiva impossibilità del mantenimento dell'anziano o dell'inabile nel suo nucleo familiare, anche tramite il ricorso ad altri servizi di Rete...>>.

Come anticipato, secondo i ricorrenti, questa norma, attribuendo rilievo esclusivo alla decisione dell'assistente sociale (senza prendere in considerazione

gli apporti di ATS e familiari della persona bisognosa), sarebbe in contrasto con l'art. 14 della legge n. 328 del 2000 il quale stabilisce che gli interventi sociali debbono essere definiti, per ciascuna persona bisognosa, in appositi documenti (i Progetti individuali per le persone disabili), documenti che, ai sensi del primo comma della stessa norma, debbono essere redatti dai comuni dopo aver sentito le aziende sanitarie locali.

Ritiene il Collegio che, effettivamente, la norma comunale non possa attribuire decisivo ed esclusivo rilievo alla decisione dell'assistente sociale, e ciò proprio perché, come rilevano i ricorrenti, le misure sociali da erogare in favore di persone bisognose (compreso pertanto il ricovero in una struttura residenziale) vanno individuate nei suddetti Progetti individuali per la redazione dei quali, ai sensi del ridetto art. 14, primo comma, della legge n. 328 del 2000, non è possibile prescindere dall'apporto delle aziende sanitarie.

Per quanto riguarda la mancata valorizzazione dell'apporto della persona bisognosa o dei suoi familiari, si deve invece osservare che – una volta appurato in base alle valutazioni di comune ed ATS – che questa abbia effettiva necessità di ricovero, valgono le norme ed i principi generali in materia di libera scelta della struttura cui affidarsi nell'ambito di quelle accreditate (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 27 febbraio 2019, n. 422), principi che integrano le previsioni della disposizione impugnata la quale, pertanto, per questo profilo, non può ritenersi illegittima.

Si può ora passare all'esame dell'ultimo motivo di ricorso, con il quale viene censurata la disposizione contenuta nell'art. 92 del regolamento ISEE il quale stabilisce che l'integrazione della retta può essere concessa solo se la relativa domanda sia stata formulata prima del ricovero.

Secondo i ricorrenti, questa previsione porterebbe a risultati paradossali in quanto avente l'effetto di espellere dal sistema dei servizi e degli interventi sociali tutti quei soggetti il cui stato di bisogno sia intervenuto dopo l'avvio della prestazione, con violazione dell'art. 38 Cost. e dell'art. 6, comma 4, della legge n. 328 del 2000.

In proposito si osserva quanto segue.

Stabilisce l'art. 6, quarto comma, della legge n. 328 del 2000 che <<Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica>>.

L'inciso "prima del ricovero" contenuto nella norma ha la funzione di individuare il comune tenuto all'integrazione della retta (e cioè il comune nel quale il soggetto bisognoso aveva la residenza prima del ricovero appunto).

Per quanto riguarda l'inciso "previamente informato", si deve rilevare che esso ha la finalità di far sì gli interessati, che già abbiano i requisiti per ottenere l'integrazione della retta, informino prontamente il comune il quale, solo dopo esserne stato informato assume gli obblighi di integrazione economica. Non è invece possibile ritenere che, in base alla suddetta norma, l'obbligo del comune non possa sorgere qualora lo stato di bisogno economico dell'assistito sia sorto dopo il ricovero e, dunque, la richiesta di integrazione sia stata formulata solo in questo momento. Ragionare a contrario porterebbe infatti alla soluzione assurda di espellere dal servizio i soggetti che non hanno presentato domanda di integrazione prima del ricovero perché in quel momento avevano adeguata capacità economica, ma che successivamente sono divenuti indigenti. Rimane ovviamente salva la possibilità del comune di verificare l'appropriatezza, sia sotto il profilo prestazionale che sotto il profilo economico, della struttura presso la quale il richiedente è ricoverato.

Ciò premesso si deve osservare che l'art. 92, primo comma, lett. a), del regolamento ISEE del Comune di Vigevano stabilisce che l'integrazione della retta è concessa nei confronti delle persone che "hanno chiesto l'integrazione prima dell'inserimento nella struttura, così come stabilito nell'art. 6 comma 4 della L. 328/2000".

E' dunque evidente, a parere del Collegio, il contrasto fra questa disposizione (che, in base al suo tenore letterale, esclude l'integrazione qualora il ricovero sia avvenuto prima della relativa richiesta) e la norma statale in essa richiamata.

Va pertanto ribadita la fondatezza della censura.

In conclusione, per le ragioni illustrate, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso

nei confronti della sig.ra -OMISSIS-. Per il resto lo stesso ricorso deve essere accolto nei sensi e nei limiti sopra indicati.

Il Comune di Vigevano, risultato nel merito soccombente, deve essere condannato al rimborso delle spese processuali in favore dell'associazione LEDHA-Lega per i Diritti delle Persone Handicappate Onlus e del sig. -OMISSIS-. Le spese vanno invece compensate nei confronti della sig.ra -OMISSIS-.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile nei confronti della sig.ra -OMISSIS-. Per il resto lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Vigevano al rimborso delle spese processuali in favore dell'Associazione LEDHA-Lega per i Diritti delle Persone Handicappate Onlus e del sig. -OMISSIS- che liquida in complessivi euro 4.000 (quattromila), oltre accessori di legge se dovuti, da suddividere in parti uguali fra i due beneficiari. Compensa le spese nei confronti della sig.ra -OMISSIS-.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Concetta Plantamura, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.